

UUDEN JULKISJOHTAMISEN KRITIIKKI SOSIAALITYÖN DISKURSSEISSA

Rauno Peltola
Tampereen yliopisto
Porin yksikkö
Sosiaalityön pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2013

TAMPEREEN YLIOPISTO
Porin yksikkö

PELTOLA, RAUNO:

UUDEN JULKISJOHTAMISEN KRITIIKKI SOSIAALITYÖN DISKURSSEISSA

Pro gradu –tutkielma, 84 s.

Sosiaalityö

Ohjaaja: Professori Ilmari Rostila

Huhtikuu 2013

TIIVISTELMÄ:

Tämä Pro gradu -tutkimukseni on laadullinen tutkimus uusliberalismin ja sen toteuttamisessa käytetyn uuden julkisjohtamisen (New Public Management) sisällöistä ja niiden rantautumista osaksi suomalaista julkishallintoa ja sosiaalityötä. Tutkimuksen kohteena on myös tätä modernisaatiota vastaan asettuvan ja vastapuheeksi nimeämäni diskurssin sisältö ja merkitys. Lisäksi pohdin sosiaalityön sisältä nousevien käytäntöjen ja tiedon mahdollista merkitystä sen valta-tiedon tuottajana, joka osaltaan on mahdollistanut tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta korostavien diskurssien muodostumisen diskursiivisiksi käytännöiksi myös sosiaalityössä.

Tutkimusmenetelmänä on diskurssianalyysi, jossa hyödynnän Foucault'n tiedon arkeologian ja vallan genealogian viitoittamaa lähestymistapaa.

Tutkimustulokset antavat vahvistusta sille, että uusliberalistiset ja julkisen hallinnon modernisaatiota koskevat vaatimukset saapuivat sosiaalipoliittiseen keskusteluun jo 1980-luvulla, mutta niiden toteutuminen alkoi vasta 1990-luvun laman välttämättömyyspuheen mahdollistamana. Julkisen palvelutoiminnan ja sosiaalityön tehokkuutta ja taloudellisuutta vaativat puhetat saapuivat Suomeen ulkomailta, mutta saivat kannatusta suomalaisten virkamiesten, poliitikkojen ja asiantuntijoiden tahoilta. Niiden muodostumista diskursiivisiksi käytännöiksi edistivät samanaikaisesti kuntien johtamisjärjestelmissä toteutetut muutokset kohti uutta julkisjohtamista ja tulosjohtamista sekä sosiaalityön kansalliset, alueelliset ja paikalliset hankkeet, ohjelmat ja projektit.

Tutkimuksen Foucault'laisessa viitekehyksessä hyvinvointivaltion murrosta tai modernisaatiota ei kuitenkaan tarkastella ainoastaan yksittäisenä syy-seuraus -suhteena uusliberalismin ja nykyhetken koventuneiden ja yksilönvastuuta vaativien puhetapojen välillä. Pohdittaessa sosiaalisen auttamistyön ja esimerkiksi köyhyyden tai irtolaisuuden genealogiaa Suomessa, voidaan hyvinvointivaltioajattelun kausi nähdä myös eräänlaisena katkoksenä, josta ollaan palaamassa köyhyyden ja syrjäytymisen uudelleen hallintoihin. Tutkimuksen pohdintaosiossa käsittelen vastapuheen merkitystä yhtenä vastarinnan muotona sekä toisaalta sosiaalityön tuottaman tiedon merkitystä sosiaalityön tehokkuutta ja taloudellisuutta sekä vastuun yksilöllistämistä vaativien puhetapojen muodostumisessa diskursiivisiksi käytännöiksi sekä toisaalta ammatillisen sosiaalityön hiljaista vastarintaa modernisaatiokehitykseen.

Avainsanat: Sosiaalityö, uusi julkisjohtaminen, New Public Management, uusliberalismi

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	4
1.1 Tutkimuksen tausta	5
1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimustehtävä.....	7
1.3 Tutkimusaineisto ja tutkimuksen kulku	8
2. UUSLIBERALISMI JA UUSI JULKISJOHTAMINEN	11
2.1 Uusliberalismi	11
2.2 Uusi julkisjohtaminen	15
3. TUTKIMUSMENETELMÄT.....	21
3.1 Laadullinen tutkimus	21
3.2 Sosiaalinen ja ontologinen konstruktioismi	22
3.3 Diskurssianalyysi	23
3.4 Arkeologinen ja genealoginen lähestymistapa.....	26
3.5 Nykypäivän historia	29
3.6 Kurinpitovallan, turvallisuuden ja hallinnollisuuden dispositiivit.....	30
4. UUSLIBERALISMIN JA UUDEN JULKISJOHTAMISEN ARKEOLOGIA.....	34
4.1 Hyvinvointipolitiikan suunnanmuutos suomessa.....	34
4.2 Kuntajohtamisen muutokset	52
5. VASTAPUHEEN SISÄLTÖ	56
5.1 Sosiaalipalvelujen markkinoistaminen ja tilivelvollisuus.....	60
5.2 Oikeudellistuminen ja yksilön vastuun korostuminen	64
6. TULOSTEN YHTEENVETO.....	67
6.1 Uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen arkeologia.....	67
6.2 Vastapuheen sisältö.....	71
6.3 Sosiaalityö uusliberaalin julkisjohtamisen valta-tiedon tuottajana	72
7. POHDINTA.....	75
LÄHTEET	79

1. JOHDANTO

Yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikassa 1990-luvulta aina 2000-luvulle tapahtuneen uusliberaalin suunnanmuutoksen on väitetty käytännössä tarkoittaneen hyvinvointivaltion ja sosiaalipalvelujen rapautumista sekä New Public Management -nimisen johtamisdoktriinin oppien tulemistä osaksi julkishallintoa ja sosiaalista palvelutuotantoa. Suunnanmuutos on herättänyt maltillista vastustusta, mutta tämän tutkimuksen kohteena oleva kriittinen vastapuhe on jäänyt huomattavan vähäiseksi. Jäljempänä kerrotun tavoin suomalaisen sosiaalipolitiikan reformin suuntaviivoista voidaan nostaa esiin sen käänteen äkillisyys, pienten askelten johdonmukaisuus sekä vastarinnan puuttuminen.

Kyösti Raunion (2000, 45) mukaan sosiaalityöntekijät voivat ottaa 1990-luvulta alkaneen murroksen asettaman haasteen vastaan erilaisista positioista käsin. Kirsi Juhila (Raunion 2000, 51 mukaan) on esittänyt, että uudistajat pyrkivät aktiivisesti kehittämään toimintatapoja sosiaalityön mission toteuttamiseksi uudessa tilanteessa. Sopeutujat yrittävät selvittää totutuilla menettelytavoilla ja kapinalliset tyytyvät esittämään kritiikkiä vallitsevista kehityssuunnista.

Raunion (2000, 45) pitää sosiaalityölle esitettyjä positioita sikäli idealistisina, että sosiaalityöntekijöiden oletetaan pitävän ärhäkästi ammatillisen mission toteuttamista työnä johtotähtenä, vaikka kaikki sosiaalityöntekijät eivät ole mission puolesta terhakkaasti ponnistelevia sosiaalityön sankareita, vaan monet tyytyvät hiljaa sopeutumaan vallitsevaan tilanteeseen.

Sosiaalityön sisältä nousseissa maltillisissa puheenvuoroissa on toisaalta katsottu, että työntekijöiden mahdollisuudet tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä ovat heikentyneet (Mänttari-Van Der Kuip 2013, 10), mutta toisaalta sosiaalityöntekijät ovat kokeneet, että tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi on tärkeää myös sosiaalityössä (Mutka 1998, 53). Kriittisissä puheenvuoroissa on New Public Management -doktriini nimetty ”julkisen sektorin vääryyksien isäksi” (Eräsaari 2006, 87).

1.1 Tutkimuksen tausta

Pro gradu -tutkimukseni on laadullinen tutkimus uusliberalistista markkinoistumista ja uutta julkisjohtamista vastaan asettuvan vastapuheen sisällöstä ja sen diskursseista sosiaalityössä. Toisaalta tutkimuksen tarkoituksena on jäsentää uuden julkisjohtamisen puhetapojen ja niihin kohdistuvan vastapuheen välisten kilpailevien diskurssien nykypäivän historiaa.

Tässä tarkoituksessa tutkin milloin ja miten uusliberalistiset sekä uuden julkisjohtamisen tarkoittamat puhetavat ilmaantuivat ja vakiintuivat sosiaalipolitiikan sekä sosiaalityön diskursseihin siten, että niistä tuli diskurssiivisia säännönmukaisuuksia tai käytäntöjä. Pohdin myös miten ja missä tarkoituksissa puhetapoja on käytetty sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan ammatillisissa ja tieteellisissä keskusteluissa. Pyrin löytämään vastauksia tai vähintäänkin uusia kysymyksiä siihen, mitkä seikat ovat vaikuttaneet muun muassa tehokkuutta, taloudellisuutta, vaikuttavuutta, riippuvuutta, sosiaalityöntekijöiden selontekovelvollisuutta ja yksilön vastuuta koskeviin puhetapoihin sekä niissä käytettyyn retoriikkaan sillä seurauksella, että puhetavat ovat mahdollistaneet erilaisten puhetapojen valikoitumiseen ”vallitseviksi totuuksiksi” tai toisaalta ”vastapuheeksi”.

Esimerkiksi vaikuttavuuden osoittamista vaaditaan sosiaalityöltä monelta eri taholta ja lähtökohdista käsin. Sen taustalla ovat globaalit, kansalliset ja paikalliset hallinnan muutokset, jotka korostavat managerialistisia ja taloudellisen kilpailukyvyn kysymyksiä. Ajallisesti nämä vaatimukset ovat nousseet esiin samanaikaisesti sen ideologisen muutoksen kanssa, joka on johtanut hyvinvointipalveluiden supistamiseen, markkinoistamiseen sekä uusliberalististen johtamisoppien ja kilpailutalouden aseman vahvistumiseen (Pohjola 2012, 26).

Tutkimukseni kohteena oleva ”vastapuhe” koostuu sosiaalityön sisältä esiin nousseista näkemyksistä, jotka ovat asettuneet vastustamaan talouselämässä ja sosiaalipolitiikassa sekä julkisessa hallinnossa voimistuvia uusliberalistisia ajatuksia, uudistuksia ja toimenpiteitä sekä tässä tarkoituksessa puolustamaan hyvinvointivaltion säilyttämistä. Viimeaikainen vastapuhe on ollut seurausta vuosituhannen vaihteen molemmin puolin Suomessa tapahtuneista sosiaalihuollon toimintaympäristön muutoksista, joilla tässä viitataan lähinnä

sosiaalipalveluiden tuottamisessa tapahtuneeseen siirtymään kohden markkinalogiikkaa ja julkisjohtamista.

Muutoksia on perusteltu taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamisen välttämättömyydellä, jonka on kerrottu olevan seurausta väestön huoltosuhteen muuttumisesta sekä ylipäänsä sosiaalihuollon ja -työn kustannusten noususta. Nämä seikat yhdessä talouden kasvun hidastumisen ja talouden taantumien kanssa ovat avanneet mahdollisuuksia sosiaalityön ulkopuolelta tuleville koventuneille puheenvuoroille koskien palveluiden ja tuen ehtoja sekä yksilön vastuuta. Pyrin tutkimuksessani tuomaan esiin myös tämän perusteluna käytetyn uusliberaalin välttämättömyyden ilmaantumista sosiaalityötä koskeviin diskursseihin.

Sosiaalityön ja sen tutkimuksen taholta on tuotu esiin huoli siirtymisestä oikeuksista velvollisuuksiin ja tuesta kontrolliin sekä muutenkin sosiaalityön ja sen profession ajautumisesta puolustusasetelmaan. Tämän sosiaalityön sisältä nousevan vastarinnan puhettavat muodostavat vastapuheen diskurssin, jota on peräänkuulutettu puolustamaan hyvinvointivaltion oikeutusta (Juhila 2005, 13 - 14).

Vastapuheen määritelmäksi on aikaisemmassa sosiaalityön tieteellisessä tutkimuksessa vakiintunut lähinnä alistetussa asemassa olevan asiakkaan kriittinen suhtautuminen sosiaalityön ammatillisen henkilön ja vallitsevien diskurssien tekemiin tai muodostamiin määrittelyihin asiakkaan tilanteesta, mutta sosiaalipolitiikan viitekehyksessä se soveltuu käytettäväksi kuvaamaan sitä sosiaalityön sisältä nousevaa diskurssia, joka asettuu kritisoimaan vallitsevia, uusliberalismiin ja New Public Management -doktriiniin tukeutuvia puheenvuoroja ja käytäntöjä. Kyse on kilpailevista näkemyksistä (diskursseista), ja tutkimukseni kohteen nimeäminen vastapuheeksi viittaa sen alisteiseksi muodostuneeseen asemaan.

Näiden keskenään kilpailevien diskurssien tutkimiseen mielenkiintoinen, joskin pro gradu -tutkielman laajuuteen nähden haasteellinen näkökulma tai viitekehys, on sanottujen diskurssien pohtiminen tiedon arkeologian, vallan genealogian ja nykypäivän historian viitekehyksissä. Tutkimustehtävää helpottaa se seikka, että Foucault'n ”menetelmistä” ja ajatuksista on nykyisin saatavissa tieteellistä tutkimusta myös sosiaalisen alalta. Silti en

rohkene nimetä tutkimustani Foucault'laiseksi, vaan pyrin jäljempänä kerrotuin tavoin hyödyntämään lyhyttä oppimäärää hänen ajattelustaan.

Tutkimukseni kohteena olevan ”vastapuheen” nykypäivän historian tutkiminen tarkoittaa käytännössä pyrkimystä ymmärtää yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikan sekä sosiaalityön historian kautta sitä, milloin ja miten nykyisin vallitsevat sosiaalityön tehokkuutta, taloudellisuutta, vaikuttavuutta ja selontekovelvollisuutta peräänkuuluttavat puhetavat muodostuivat vallitseviksi totuuksiksi siten, että sosiaalityön eettisiä ja moraalisia periaatteita puolustavat puhetavat joutuivat ”vastapuheen” asemaan.

Olen kiinnostunut siitä, miten kilpailevia diskursseja tuotiin esiin ajanjaksona, jota voidaan kuvata hyvinvointivaltioajattelusta luopumisen kaudeksi. Lopuksi pyrin vielä pohdintaosuudessa tuomaan esiin sosiaalityön tuottaman tiedon mahdollista myötävaikutusta valtakurssin muodostumiseen sekä pohdin toisaalta vastapuheen sisältöä ja merkitystä vastarinnan muotona sekä toisaalta sosiaalityön professionaalisuuteen perustuvien strategioiden, taktiikoiden ja toimenpiteiden luonnetta ja mahdollisuuksia tämän vastarinnan toisena muotona.

1.2 Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimustehtävä

Tutkimukseni tarkoituksena on tutkia uusliberalistisen New Public Management – doktriiniin perustuvan markkina- ja talouspuheen omaksumista osaksi sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön diskursseja sekä toisaalta kuvata sosiaalityön sisältä nousevan ja valtakurssia vastaan asettuvan vastapuheen sisältöä. Pyrin löytämään vastauksia kysymyksiin siitä, miten sosiaalityön tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta korostavat näkemykset muodostuivat eräänlaisiksi vallitseviksi totuuksiksi. Pohdin myös sosiaalityön käytäntöjen ja tutkimuksen mahdollista merkitystä sen valta-tiedon tuottajana, joka osaltaan mahdollistaa valtakurssin muotoutumisen diskursiiviseksi käytännöksi.

Tutkimuskysymyksiäni muodostuvat siten seuraaviksi:

- 1) Milloin uusliberalistiset, uuden julkisjohtamisen tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta vaativat puhetaavat ilmaantuivat sosiaalipoliittiseen keskusteluun ja miten ne siirtyivät osaksi sosiaalityön puhetapoja ja diskursseja?
- 2) Minkä sisältöiseksi on uusliberalismia ja uutta julkisjohtamista vastustava kritiikki ja vastapuhe muodostunut sosiaalityön tieteellisessä diskurssissa?
- 3) Miten sosiaalityön tuottama tieto on mahdollisesti edesauttanut tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta koskevien diskursiivisten käytäntöjen muodostumiseen?

1.3 Tutkimusaineisto ja tutkimuksen kulku

Tutkimusaineistoni muodostuu pääosin sosiaalityön ja sosiaalipolitiikan aloilta tuotetusta kirjallisuudesta ja artikkeleista sekä sosiaalipoliittisia ohjelmia, hankkeita ja projekteja varten tuotetuista kirjallisista lähteistä. Tutkimusaineiston otannassa noudatan harkinnanvaraista menetelmää, jota ohjaavat valitsemani tieteellinen lähestymistapa ja menetelmät.

Tutkimusprosessin kuluessa aineistonkeruun ja tutkimusmenetelmien tulee mukautua tutkimusprosessin aikana tapahtuviin muutoksiin. Tämän vuoksi aineiston keruuta koskevia ratkaisuja ei ole aina mahdollista ja välttämätöntä määritellä tarkasti etukäteen. Voidaankin puhua harkinnanvaraisesta ja teoreettisesta otannasta, jossa perusajatuksena on, että tutkimuksessa käytettävä ja kehittyvä teoria jäsentää sitä, mitä aineistoa seuraavaksi kerätään (Kiviniemi 2007, 76).

Tutkimukseni johdantoluvussa 1 selostan tutkimukseni taustaa ja tarkoitusta sekä yksilöin tutkimustehtävääni. Lisäksi kuvaan lyhyesti tutkimukseni kulkua.

Toisessa luvussa käsittelen uusliberalistisen aatteen ja uuden julkisjohtamisen sisältöjä sekä niiden historiaa aikaisemman kirjallisuuden valossa. Lähestymistapa on kriittinen, joten olen valinnut kirjallisuuslähteet uusliberalismiin ja uuteen julkisjohtamiseen lähtökohtaisesti kriittisesti suhtautuvien kirjoittajien joukosta. Uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen puhetapojen ilmaantumisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön puhetapoihin sekä niitä kritisoivan vastapuheen otan lähemmin tarkasteltavaksi vasta tutkimuksen toteuttamista ja menetelmiä koskevan luvun jälkeen. Tämä ratkaisu johtuu siitä, että lähestymistapani ymmärtäminen edellyttää tietämystä tutkimukseni Foucault'laisista sitoumuksista.

Kolmannessa luvussa käsittelenkin tutkimuksessa käytettyjä tutkimus-, tiedonkeruu-, ja analyysimenetelmiä sekä tieteellisiä sitoumuksia. Pyrin myös rakentamaan sitä Foucault'laista ”tutkimusmenetelmää”, joka määrittää lähestymistapaani tutkimuksen kohteena olevaan ilmiöön ja tutkimusaineistoon sekä sen analyysiin.

Neljännessä luvussa etsin uusliberalistisen aatteen ja New Public Management -johtamisdoktriinin mukaisia, sosiaalityön tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta painottavien sekä markkinalogiikkaan perustuvien diskurssien suomalaista sisältöä. Huomion kohteena ovat erityisesti hyvinvointipalveluissa ja -politiikassa 1990-luvulta 2000-luvulle tapahtuneet muutokset sekä samanaikainen uuden julkisjohtamisen rantautuminen määrittämään kunnallista julkishallintoa, johtamista sekä sosiaalihuoltoa ja -työtä. Käsittelen luvun teemoja Foucault'laisen tiedon arkeologian viitekehyksessä siten, että pyrin selvittämään, milloin sosiaalityön tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta edellyttäviä puhetapoja ja lausuntoja ilmaantuu diskursseihin. Tämä puolestaan mahdollistaa sen tutkimisen, miten lausumista muodostuu säännönmukaisuuksia ja edelleen diskursiivisia käytäntöjä ohjaavia sääntöjä. Mielenkiintoni kohdistuu myös siihen, millaisia kohteita ja paikkoja nämä diskursiiviset säännöt tekevät mahdollisiksi. Neljännessä luvussa hyödynnän Foucault'n nykypäivän historian ja tiedon arkeologian menetelmiä. Arkeologisella tutkimusotteella pyrin selvittämään sitä, milloin ja miten tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta peräänkuuluttavista puhetavoista tuli diskursiivisia käytäntöjä.

Luvussa 5 käsittelen uusliberalismia ja siihen liittyvää uutta julkisjohtamista sekä sen tehokkuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden vaatimuksia vastaan asettuvan

”vastapuheen” sisältöä. Nämä uusliberalismiin ja uuteen julkisjohtamiseen kriittisesti suhtautuvat puheenvuorot tulevat sekä sosiaalipolitiikan että sosiaalityön tieteenaloilta.

Luvuissa 6 ja 7 esittelen tutkimukseni tulokset sekä pohdin yleisemmin vastapuheen merkitystä sekä sitä paradoksia, joka syntyy sosiaalityön asemasta tuon vastapuheen tuottajana, mutta toisaalta niiden käytäntöjen ja tiedon tuottajana, jotka osaltaan ovat saattaneet mahdollistaa tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta painottavien diskursiivisten käytäntöjen muodostumisen ja toisentamisen.

Erityisesti luvussa 7 hyödyntämäni vallan genealoginen tarkastelutapa etsii vastauksia kysymyksiin paikallisten, epäkeskitettyjen ja alistettujen tietojen paluusta haastamaan keskitetyn ja hallitsevan tiedon muotoja (Koivusalo 2012, 49) sekä toisaalta vallan ja sosiaalityön tuottaman tiedon suhdetta. Tutkimukseni eräänlaisina taustaoletuksina ovat ensinnä se, että tutkimuksen kohteena oleva vastapuhe on jäänyt alistettuun asemaan suhteessa valtakurssiin sekä toisaalta, että sosiaalityön kehittäminen ja tiedontuotanto ovat puheena olevassa murroksessa joutuneet toimimaan vallan ohjauksessa.

2. UUSLIBERALISMI JA UUSI JULKISJOHTAMINEN

Tässä luvussa kuvaan uusliberalismiksi kutsutun aatesuuntauksen sisältöä ja käyttöönottoa suomalaisessa sosiaalipolitiikassa. Luku perustuu uusliberalismiin lähtökohtaisesti kriittisesti suhtautuvien kirjoittajien teoksiin. Kuvaan myös uusliberalismin tavoitteiden toteuttamisessa käytettyä New Public Management -johtamisdoktriinia. Käytän New Public Management -käsitettä rinnan uuden julkisjohtamisen –käsitteen kanssa painotuserolla, jossa New Public Management viittaa johtamisdoktriinin ulkomaalaiseen alkuperään ja uusi julkisjohtaminen sen Suomessa noudatettuun muunnelmaan.

2.1 Uusliberalismi

Uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen käsitteiden käytön yhteydessä on huomattava, että kummankaan ajamat ajatukset eivät sinällään ole täysin uusia. Jylhäsaaren (2009, 48) mukaan useampia markkinamalleja on kehitelty ja koeteltu jo ennen 1990-luvun alkuun ajoittunutta käännettä. Esimerkkeinä voidaan mainita liberalismiin klassiset kirjoittajat Adam Smith ja Jeremy Bentham, jotka kehittivät erilaisia tulospalkkaus- ja kilpailuttamismalleja julkista sektoria varten jo 1800-luvulla. Rynänen (1999, 252 - 255) on tutkinut New Public Management -doktriinin sisältöä ja sen uutuutta tai vanhuutta sekä tässä yhteydessä todennut, että se, mikä New Public Management -oppien ajatuksista on todella uutta, on suurelta osin käyttökeltotonta ja epärealistista.

Sosiaalityön aatteelliset kehykset Suomessa voidaan paikantaa 1800-luvun aatteelliseen ilmastoon, joka sittemmin ohjasi sosiaalityön syntyä ja sen myöhempää muotoutumista. Jo tuolloin taloudelliset ja yhteiskunnalliset uudistukset liittyivät keskeisesti vallitseviin aatteisiin. Sosiaalisten kysymysten ratkaisuun ja sittemmin myös sosiaalityöhön vaikuttaneita aatesuuntauksia olivat liberalismiin aate, työväenliikkeen aate ja kristillissosiaalinen aate (Toikko 2005, 34).

Liberalismin aate tuli Suomeen 1800-luvun puolivälissä käsittäen sekä poliittisen että taloudellisen liberalismiin. Käytännössä liberalismiin kannattajat kiinnittävät huomionsa sosiaalisiin kysymyksiin 1870-luvulla erityisesti teollisuusväestön ongelmiin liittyvissä

asioissa. Liberalismin kannattajien mukaan perhe oli olennainen osa kansalaisyhteiskuntaa. Köyhälistö nähtiin kyvyttömäksi hyvin toimivaan perhe-elämään, jolloin ongelmissa oli kysymys puutteellisesta perussosialisaatiosta. Liberalismissa sosiaalsiin ongelmiin tuli vastata vetoamalla kansalaisten vastuuseen, joten kansalaisten aktivoiminen yhteisen hyvän rakentamiseen oli sen mukaista sosiaalityötä (em., 24 - 27).

Yksilön vastuuta ja aktiivisuutta korostavaa näkemystä kuvaa hyvin Ajatar -lehden artikkelissa vuonna 1850 esitetty kannanotto, jonka todetaan, että (Nygård 1985, 45 mukaan):

”Karjalan ja Savon asukkaat saivat karvaasti kokea, mitä palkollisten ja irtaimen väen kunnottomuus aiheutti. Lehti huomautti tarkoittavansa irtaimella väestöllä pelkästään loisia, jotka sen mukaan kaiken talvea vain makasivat laiskoina ja antoivat kesällä talonpojan maksaa moninkertaisen palkan työstä. Loinen ei lähtenyt talvella liikkeelle edes nälkäisenä vaan uunilla maaten hän...antoi lastensa ja vaimonsa kerjätä ympäri seurakuntaa. Lehti paheksui myös sitä, että varsinkin Karjalassa talonpoika antoi viimeisenkin palasen leivästään kerjääjälle, vaikka hän teolla itse asiassa aiheutti tälle enemmän haittaa kuin hyötyä. Talonpoika kasvatti hyväsydämyydessään pyytäjiä laiskuuteen ja toimettomuuteen.”

Suomettaren puhetavat eivät välttämättä paljoakaan poikkea eräistä nykypäivään sijoittuvista puhetavoista, joilla on pyritty herättämään keskustelua sosiaaliturvan ”hyväksikäyttäjistä”. Kirsi Juhila on saanut aiheen sosiaalityön markkinoistumista kritisoivaan artikkeliinsa ”Oikeuksista velvollisuuksiin, tuesta kontrolliin?” (2005) YLE24 arkistohausta löytämästään kirjoituksesta, jossa Kuntaliiton suunnittelujohtaja ehdottaa alle 25-vuotiaiden ohjaamista pakkotöihin kolme kuukautta kestäneen työttömyyden jälkeen, koska suunnittelujohtajan mukaan Suomessa työtön nuori voi lorvailla tukivaroin.

Uusliberalismi -termin käyttö ja tutkiminen on siinä mielessä konstikasta, että sitä käyttävät lähinnä sen vastustajat. Suomessakaan lähes kukaan ei tunnustaudu uusliberalistiksi tai nosta esiin, että tietyissä uudistuksissa tai politiikassa olisi uusliberalistisia painotuksia. Uusliberalismia ei myöskään voida yksiselitteisesti liittää tiettyyn poliittiseen puolueeseen, vaikka perinteisen oikeisto/vasemmisto jaon näkökulmasta taloudellinen liberalismi on oikeistolainen aate (Patomäki 2007, 10).

Tutkimuksen luotettavuuden kannalta saattaa uusliberalismin teorian kuvaaminen pelkästään siihen kriittisesti suhtautuvien tutkijoiden näkemysten perusteella olla ongelmallista. Vaarana on erityisesti näkemyksen jääminen yksipuoliseksi. Kriittinen näkemys kuitenkin tekee mahdolliseksi löytää neutraaleiksi sävytetyistä poliittisista teksteistä, kuten hallitus- ja hankeohjelmista tai sosiaalityön kehittämishankkeista uusliberaaleja piirteitä.

Uusliberalismi on ennen kaikkea talouspoliittinen ideologia. Sen kehittyminen alkoi aikana, jolloin länsimaat vielä noudattivat keynesiläiseen talouspolitiikkaa suhdannevaihteluiden tasaajana. Toisen maailmansodan päätyttyä haluttiin estää aikaisempien kaltaisten talouskriisien uudistuminen ja ehkäistä sellaisten valtioiden välisten geopoliittisten kilpailuasemien syntyä, jotka olivat johtaneet toiseen maailmansotaan. Bretton Woods-neuvotteluissa 1944 pyrittiin rakentamaan uutta maailmanjärjestystä. Tässä yhteydessä perustettiin uusia instituutioita, kuten Yhdistyneet kansakunnat (YK), Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto IMF ja Kansainvälinen järjestelypankki (Harvey 2008, 16 – 17).

Tavoitteena oli luoda poliittista vakautta varsinkin Länsi-Eurooppaan. Tänä ajanjaksona, jota usein kutsutaan Bretton Woods -kaudeksi, mahdollistui myös hyvinvointivaltioiden rakentaminen (Patomäki 2007, 33 - 34.) Toisen maailmansodan jälkeen länsimaisten valtiomuotojen yhteisiä piirteitä olivat tavoitteet täystyöllisyydestä, talouskasvusta sekä kansalaisten hyvinvoinnista ensisijaisesti valtion tehtävänä. Valtiovallan tuli voida vapaasti toimia näiden tavoitteiden puolesta markkinamekanismien rinnalla ja tarvittaessa ohjata tai jopa korvata niitä. Tämän kaltaista taloudellis-poliittista järjestelmää kutsutaan nykyisin sosiaalisesti ankkuroituneeksi liberalismiksi (Harvey 2008, 17 - 18).

Sosiaalisesti ankkuroitunut liberalismi alkoi 1960-luvun lopulla rapautua. Tämä johtui samanaikaisesta korkeasta työttömyydestä ja inflaatiosta. Nämä seikat johtivat useiden valtioiden velkakiiriisiin sekä sen seurauksena verojen ja sosiaalikulujen nousuun (Harvey 2008, 19). Kehityskulku johti edelleen hyvinvointivaltion kritiikin lisääntymiseen. Yhteiskuntatieteilijät alkoivat 1970-luvulla epäillä, että hyvinvointivaltion kaltainen taloudellis-poliittinen kompromissi ei ollut kestäväällä pohjalla (Patomäki 2007, 36).

Sosiaalisesti ankkuroituneen liberalismiin voidaan katsoa saapuneen tiensä päähän silloin, kun kiinteistä valuuttakursseista luovuttiin ja dollari päätettiin vuonna 1971 irrottaa kultakannasta sekä päätettiin vielä luopua yrityksistä säädellä valuuttakursseja. Uusliberalismi ei nimestään huolimatta ollut mitään täysin uutta ja se oli jo pitkään ollut tarjolla julkisen vallan vastaläkkeenä kapitalismin vastoinkäymisiin (Harvey 2008, 19-28). Tämän tutkimuksen toteuttamiseksi on tarpeen kuvata uusliberalismin leviämistä ja tavoitteita länsimaissa.

Uusliberalismi tavoittelee paluuta 1800-luvun klassiseen talousliberalismiin, jossa painottuvat yksilön vapaudet, yksityinen omistusoikeus ja vapaat markkinat. Erotuksena klassisesta talousliberalismista uusliberaalit teoretikot ja poliitikot kannattavat muodollista poliittista demokratiaa. Tämä on tarkoittanut myös luopumista patriarkaalisista ja omistamiseen liittyvistä äänioikeuden rajoituksista. Tämän tutkimuksen kannalta merkittävin piirre uusliberalismissa liittyy kuitenkin sen suhteeseen hyvinvointivaltioon tai sittemmin hyvinvointiyhteiskuntaan, jonka ylläpitäminen tarkoittaa ja edellyttää laajaa julkista sektoria. Uusi julkisjohtaminen on tässä mielessä erottamattomana uusliberalismiin liittyvä oppi, koska se kertoo, miten yksityisomistusta ja markkinoita voidaan laajentaa myös julkisorganisaatioiden sisään (em., 2007, 28).

David Harveyn (2008, 81 - 83) mukaan uusliberalisaatio on edennyt tavoilla, jotka osoittavat sen teorian ja käytäntöjen välistä ristiriitaa. Teorian mukaan uusliberalistisen valtion tulisi suosia vahvaa yksityisomistuksen suojaa, laillisuusperiaatetta ja vapaasti toimivia markkinoita sekä toisaalta yksilöiden oikeutta vapaaseen toimintaan, itsensä ilmaisemiseen ja valintoihin. Teorian mukaan kilpailu yhdistettynä yksityistämiseen ja sääntelyn purkamiseen vähentää byrokratiaa, lisää tehokkuutta, tuottavuutta ja laatua sekä näkyy suoraan kuluttajille halvempina tuotteina ja palveluina. Kääntöpuolena uusliberalistisessa lupauksessa on se, että henkilökohtaisen vapauden ja yksilöllisyyden suojasta huolimatta jokainen yksilö on vastuussa omista toimistaan ja hyvinvoinnistaan. Yksilön epäonnistuminen tulkitaan johtuvaksi hänen henkilökohtaisista puutteistaan tai yritteliäisyydestään.

Harvey katsoo (em., 2008, 194 - 200), että uusliberalismi on epäonnistunut tehtävässään sen vaurauden luomisessa, joka sitten olisi ”valunut” vähemmän ansaitseville. Sen sijaan uusliberalisaation merkittävin vaikutus on ollut varallisuuden ja tulojen uudelleen

jakaminen. Tätä jakamista Harvey on kuvannut kasautumisena pakkoluovuttamalla. Tämä on hänen mukaansa tapahtunut muun muassa aiemmin julkisina olleiden varojen yhtiöittämisellä, ulkoistamisella ja yksityistämällä. Näillä toimenpiteillä on avattu uusia mahdollisuuksia sellaisten pääomien kasautumiselle, joita aiemmin oli pidetty voitontavoittelun ulkopuolelle kuuluvina. Samalla merkittävä osa julkisista palveluista, kuten sosiaali- ja terveydenhuollosta tai jopa koulutuksesta, on yksityistetty tai ulkoistettu. Uusliberalismi näkyy myös valtion uudelleenjakopolitiikan tulonsiirtojen suunnassa ja määrässä, jonka seurauksena sosiaalisesti ankkuroidun liberalismien aikana yhteiskunnan hyväosaisilta vähäosaisimmille suuntautuneet tulonsiirrot on nyt muutettu vastakkaisiksi tai niitä on ainakin vähennetty. Suunnanmuutos toteutetaan yksityistämishojelmien ja sosiaalimenojen leikkaamisen avulla.

Uusliberaali valtio jakaa varallisuutta ja tuloja uudelleen myös uudistamalla verotusta sijoituksia ja omistamista suosivaksi suhteessa palkkatulon verotukseen, vahvistamalla regressiivistä verotusta (arvonlisävero), erilaisilla käyttömaksuilla sekä antamalla yrityksille erilaisia tukia ja verohelpotuksia (em.).

2.2 Uusi julkisjohtaminen

Länsimaisten valtioiden julkisen sektorin kehitystä 1980-luvulta 2000-luvulle tarkasteltaessa nousee keskeiseksi yhteiseksi tekijäksi New Public Management (NPM). Merkittävä seikka tutkimuksen kannalta on se, että NPM ei ole teoria, vaan lähtökohtaisesti doktriini, jolle on luonteenomaista sen normatiivisuus. Olennaista on myös se, että NPM ei ole edes selkeästi määriteltävissä oleva johtamisdoktriini, vaikka sen yleiset tavoitteet eli julkisen sektorin taloudellisuutta ja toiminnan tehostamista koskevat painotukset ovatkin selkeästi määriteltävissä (Jylhäsaari 2009, 35 - 36).

Omassa tutkimuksessani käytän nimityksiä New Public Management ja uusi julkisjohtaminen samassa tarkoituksessa. Tämä siitä huolimatta, että suomalaisen uuteen julkisjohtamiseen sisältyy vaikutteita myös muista johtamisdoktriineista. Käsitteiden mahdollinen painotusero syntyy siten, että New Public Management -termillä viitataan sen ulkomaalaiseen alkuperään ja uudella julkisjohtamisella sen suomalaisen sovellukseen.

Uuden julkisjohtamisen (New Public Management) kehityksen kannalta tärkeitä taustateorioita ovat olleet julkisen valinnan teoria sekä managerialismi. Julkisen valinnan teoriasta löytyy useita yhtäläisyyksiä nykyiseen reformikeskusteluun, kuten esimerkiksi tarpeeseen uudistaa julkista hallintoa, vaatimukset julkisen hallinnon supistamisesta sekä näkemykset julkisjohtamisen ja -johtajan roolista (Lähdesmäki 2003, 43).

Julkisen valinnan kansantaloustieteellisen koulukunnan teoreetikkojen tarkastelun kohteena ovat olleet julkinen hallinto, poliittinen toiminta, intressiryhmät sekä julkinen talous. Yleisellä tasolla julkisen valinnan koulukunta voidaan määritellä kansantaloustieteen soveltamiseksi yhteiskuntatieteisiin. Julkisen valinnan teoriat julkisesta hallinnosta ovat kokonaisuutena luonteeltaan normatiivisia ja suosittelevat julkisen sektorin pienentämistä sekä markkinaehtoisen toiminnan laajentamista julkisessa hallinnossa ja yhteiskunnassa. Teorioiden mukaan julkisen sektorin työntekijät tahtomattaan tai tietoisesti ajautuvat negatiivisiin toimintamalleihin, kuten esimerkiksi maksimoimaan henkilökohtaisen hyötynsä tai laajentamaan toimintaa itseintressinsä takia (Jylhäsaari 2009, 44 - 46).

Vastauksen julkisen hallinnon tehottomuuteen on tarjonnut managerialismi, joka ihannoi yksityisen sektorin johtamista ja vaatii yrittäjämäisten periaatteiden tuomista julkiselle sektorille. Managerialismi on saanut vaikutteensa tieteellisen liikkeenjohdon eli taylorismin periaatteista, joihin sisältyvät muun muassa vaatimukset toiminnan jatkuvasta kehittämisestä, työn suorittamisen jatkuvasta mittaamisesta ja henkilöstöressurssien kytkemisestä tuottavuuteen (Lähdesmäki 2003, 49).

Managerialismista voidaan kuitenkin löytää useita vivahteita niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla, koska managerialismia ei voi lähestyä yhtenä kokonaisuutena. Tällöin yleensä viitataan uustayloristiseen julkisjohtamiseen ja toisaalta niin kutsuttuun uuden aallon managerialismiin, joka painottaa erinomaisuuden tavoittelua. Tämä uuden aallon managerialismi tai niin sanottu erinomaisuuden koulukunta painottaa pyrkimystä laadun ja tuottavuuden lisäämiseen jatkuvalla kehittämisellä. Tämä tarkoittaa, että laadun ohella painotetaan lisäksi kuluttajan käsitettä, yrityshenkisyyttä sekä julkisen sektorin innovatiivisuutta (Jylhäsaari 2009, 44).

Christopher Pollit (Jylhäsaaren 2009, 43 mukaan) on tulkinnut, että managerialismi on enemmän kuin keino ratkaista yksittäisten organisaatioiden ongelmia. Managerialismin

avulla voidaan tehokkaasti ratkaista tätä laajemminkin sekä taloudellisia että sosiaalisia ongelmia.

Uusi julkisjohtaminen pyrkii vastaamaan siihen, mikä olisi paras tapa organisoida ja johtaa julkista hallintoa sekä palvelutoimintaa. Tällaisina periaatteina ja keinoina nousevat esiin yksityisen sektorin johtamistapojen soveltaminen julkiselle sektorille sekä huomion kiinnittäminen toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden kysymyksiin. Pyrkimyksenä on tuottaa suoritteita ja palveluita mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti siten, että julkisia varoja käytetään säästeliäästi (Lähdesmäki, 2003, 53).

Arto Haveri (2002, 8 - 9) nostaa uuden julkisjohtamisen neljä peruskeinoa kuntahallinnossa käytettäväksi. Nämä ovat sekä järjestelmä- että organisaatiotasolla tapahtuva hajauttaminen, markkinaehtoisuuden toteuttaminen, huomion kiinnittäminen tuloksiin ja vaikutuksiin sekä yksityisen sektorin johtamistapojen seuraaminen. Tällöin julkisen hallinnon uudistamisessa käytettävät keinot muodostuvat kolmesta elementistä. Ensimmäkin yksityisen sektorin parempien johtamistapojen käyttöönotto ja omaksuminen on välttämätöntä toiminnan taloudellisuutta ja tehokkuutta korostavien arvojen toteuttamiseksi. Toiseksi taloudellisuus ja tehokkuus vaativat yksilön näkökulman huomioimista ja kuluttajan ominaisuudessa toimivan yksilön valintojen mahdollistamista myös julkisissa palveluissa. Kolmas strateginen valinta muodostuu itseohjautuvien ja taloudellisesti itsenäisten organisaatioiden muodostamisesta.

Mallin ottamiseen yksityiseltä sektorilta voidaan Lähdesmäen (2003, 73 - 76) mukaan liittää myös pyrkimykset julkisen toiminnan markkinoistamiseen ja kilpailun lisäämiseen. Tällaisia hallintoreformeja ovat olleet yksityistäminen, ostopalvelut, tulosityksiköittäminen sekä erilaiset liikelaitos- ja yhtiömallit. Yksityisen sektorin mallin noudattaminen on tuonut julkiselle sektorille myös vastuullisuuden ja tilivelvollisuuden vaatimuksia sekä niiden toteuttamiseksi tarpeellista valvontaa koskevia vaatimuksia. Kilpailun ja markkinamekanismien tuominen julkiselle sektorille ovat uuden julkisjohtamisen keskeisiä tekijöitä. Lisäksi poliittiset päätöksentekijät ja viranhaltijat sekä toisaalta tilaajat ja tuottajat erotetaan toisistaan (Jylhäsaari 2009 , 41).

Heikki Patomäen (2007, 29) mukaan uusi julkisjohtamisen oppi (New Public Management, NPM) kehitettiin Yhdysvalloissa 1970-luvulla ja sitä alettiin soveltaa laajamittaisesti

julkisiin organisaatioihin 1980-luvulla. Uuden julkisjohtamisen oppi perustuu oletukselle siitä, että yksityiset markkinat ovat tehokkaita ja perinteiset julkisorganisaatiot tehottomia. Tällöin ratkaisuksi muodostuu se, että osa julkisen sektorin toiminnoista ja palvelutuotannosta yksityistetään tai ulkoistetaan. Jäljelle jäävät toiminnot ja niitä tuottavat julkiset organisaatiot uudistetaan yksityisten yritysten johtamismallien mukaisesti.

Jokaiselle julkisen organisaation yksikölle tulee luoda ja laatia omat (kehys)budjetit, joissa niiden käytettävissä olevat varat sidotaan määrällisiin tuotoksiin sekä laadullisiin tuloksiin ja arviointeihin. Tämä edellyttää myös sitä, että kaikista asioista voidaan pitää objektiivisesti tiliä sekä, että asiat ovat yksiselitteisesti mitattavissa, laskettavissa ja hallittavissa. Tavoitteena on optimoida työn tuottavuutta suunnittelemalla jokainen yksittäinen tehtävä ja palvelutapahtuma sekä asiakkaiden liikkuminen palveluketjussa siten, että kaikki turhat tehtävät ja toimenpiteet voidaan poistaa. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuitenkin työntekijöiden jatkuvaa valvontaa tai vastuuttamista oman toimintansa taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta (em.).

Uuden julkisjohtamisen kokonaisuudessa korostetaan taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta, joilla tavoitellaan julkisen sektorin kustannusten ja kasvun hallintaa tai niiden alentamista, julkisen sektorin toiminnan tehokkuuden kohottamista, palveluiden laadun nostamista ja asiakaskeskeistä ajattelua. Lisäksi esillä on ollut innovatiivisuuden lisääminen julkisella sektorilla (Jylhäsaari 2007, 41).

Julkisen hallinnon uudistamisessa Suomessa on ulkomaalaisten esikuvien vaikutus ollut perinteisesti vahva. Hyvinvointivaltion rakennusvaiheessa seurattiin Ruotsin toteuttamia uudistuksia. Sittemmin anglosaksiset uusliberalistista politiikkaa toteuttavat maat ovat alkaneet näyttää Suomelle suuntaa. Tähän ovat vaikuttaneet myös uudet yhteydet kyseisiin maihin sekä saatavilla olleet aineistot. Kansainvälisien esikuvien välittymistä ovat edistäneet uudet yhteistyöfoorumit kuten OECD. Tärkeimmäksi uusliberalistisia uudistuksia välittäneeksi yhteistyöfoorumiksi voidaankin nimetä OECD:n Public Management -komitea (Lähdesmäki 2003, 87).

Public management -komitean tehtävänä oli tarjota jäsenmaiden poliittisille päättäjille ja viranomaisille tietoa julkisesta hallinnosta sekä helpottaa kontaktien saamista ja kokemusten vaihtoa julkisen hallinnon uudistustehtävissä toimivien virkamiesten välillä. Komitea

raportoi säännöllisesti poliittisille päättäjille julkisen sektorin kehitystrendeistä ja julkisen sektorin roolista taloudellisessa ja sosiaalisessa kehityksessä (em., 2003, 86).

New Public Management -doktriinin keskeiset tunnusmerkit voidaan yksilöidä jäljempänä kerrotuin tavoin. Tunnusmerkkien ja sisältöjen tiivistäminen on tarpeen, jotta aineiston analyysissä kyetään tunnistamaan niitä empiirisiä tarkoituksia, jotka kertovat kysymyksessä olevan New Public Management -opin sovelluksesta tai soveltamisesta. Tällaiset ominaispiirteet ja periaatteet koskevat yleisimmillään markkinoiden hyödyntämistä ja yksityisen sektorin johtamismenetelmien soveltamista julkiselle sektorille (Kaljunen 2011, 57 - 58).

Kirjallisuudessa on nostettu esiin useita ominaispiirteitä, joista tärkeimpänä voidaan ehkä pitää johtamisen yleistettävyyttä yksityiseltä sektorilta julkiselle sektorille ja managerialismia (Lähdesmäki 2003, 53). Yleistettävyyden ajatuksena on, että yksityissektorin johtamisopit ja -käytännöt ovat sellaisinaan siirrettävissä julkisen sektorin johtamiseen ja julkishallintoon. Managerialismi on puolestaan ideologia, jossa johtaminen ja johtamistaitojen merkitys nähdään julkisten organisaatioiden menestymisen edellytyksenä ja ratkaisuna julkisen sektorin ongelmiin. Nämä tarkoittavat johtamisen ammattimaisuuden lisäämistä julkisella sektorilla (Jylhäsaari 2009, 44).

Myös markkinamekanismin ja kilpailun sekä kilpailuttamisen hyödyntäminen ovat keskeistä New Public Management -doktriinissa. Tämä tarkoittaa, että palveluiden järjestämistehtävät ja tuottamistehtävät tulee erottaa ja hakea tehokkuutta sekä laatua markkinamekanismien avulla. Kunnan oma toiminta rinnastetaan muihin palveluntuottajiin, jolloin pohdittavaksi tulee, mitä kunnan kannattaa tuottaa itse ja mitä kannattaa hankkia yksityisiltä palveluntuottajilta tai kolmannen sektorin toimijoilta (Kaljunen 2011, 57).

Kaljunen (2011, 60) toteaa yhteenvetona, että NPM on 1980-luvulta alkaen voimakkaasti julkisen johtamisen uudistuksia ohjannut ja eri maissa erilaisia sovelluksia saanut ajattelumalli, jossa keskeistä on tehokkuutta, tuloksellisuutta ja asiakasnäkökulmaa korostava julkisen sektorin toimintatapa sekä markkinamekanismin hyödyntäminen, yritysmäiset menetelmät ja tulosvastuullinen johtaminen.

Tutkimukseni kannalta keskeisiä ominaispiirteitä ovat tehokkuutta korostava toimintatapa, taloudellisuus ja vaikuttavuus. Tässä tarkoituksessa organisaation suorituskykyä on parannettava ja käytettävä toimintaan osoitetut (julkiset) resurssit säästävällisesti ja oikein kohdennetusti niin, että saadaan aikaan enemmän vähemmällä (Jylhäsaari 2009,40).

Tulosvastuullisuus tarkoittaa, että toiminnan päämäärät, tavoitteet sekä toisaalta vastuut ja velvollisuudet määritellään tarkasti. Niiden toteutumisen seuranta varten asetetaan tarvittavat mittarit (Lähdesmäki 2003, 62). Ongelmaksi saattaa muodostua se, että organisaation johdon ohella vastuullisiksi ja tilivelvollisiksi sekä selontekovelvollisiksi toiminnan taloudellisuudesta, tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta joutuvat myös asiakastyötä tekevät viranhaltijat.

Asiakas nähdään New Public Management -doktriinissa yksilöllisiä valintoja markkinoilla tekevänä kuluttajana, joka valitsee vaihtoehdoista hänen tarpeitaan parhaiten vastaavan palvelun tai hyödykkeen. Tämä edellyttää asiakkaalta kykyä rationaalsiin valintoihin ja tietoisuutta omista oikeuksistaan sekä aktiivisuutta. Myös asiakkaiden tarpeita vastaavan laadun jatkuva parantaminen liittyy keskeiseksi osaksi palveluiden tuotantoa.

New Public management -doktriinin lähtökohtina ovat olleet politiikkaan, byrokraatiaan ja professionalismiin kohdistunut kritiikki. Asiantuntijoiden katsottiin kasvattavan hyvinvointivaltiota omaksi edukseen (Julkunen 2008b, 186 - 187). Sosiaalityöhön ovat vaikuttaneet erityisesti byrokratian ja professionalisuuden kritiikki, josta byrokratian vähentämiseksi toteutettu julkisen hallinnon supistaminen ja sinne rantautuneet johtamisopit ovat muuttaneet sosiaalityön puhetapoja ja toimintaympäristöä. Professionalismin kritiikki ja sen aiheuttama vallan siirtymä managereille ja talousammattilaisille ovat puolestaan kaventaneet sosiaalisen ammattilaisten mahdollisuuksia määrittää ongelmien sosiaalisia syitä ja niiden korjaamiseksi vaadittavia toimenpiteitä.

3. TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimukseni tehtävänä on kuvata ja selvittää uuden julkisjohtamisen tehokkuutta edellyttävien puhetapojen ilmaantumista ja reittiä osaksi sosiaalityön diskursseja sekä niitä vastaan asettuvan vastapuheen sisältöä ja merkitystä. Tässä luvussa kuvaan tutkimukseeni liittyviä lähtökohtia, menetelmiä ja tieteellisiä sitoumuksia.

3.1 Laadullinen tutkimus

Pro gradu -tutkimukseni on laadullinen tutkimus niistä diskursseista, joilla sosiaalityön ammattihenkilöt ja tutkijat ovat asettuneet vastustamaan sosiaalityön ulkopuolelta tulevia vaatimuksia toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämisestä sekä kontrollin ja velvollisuuksien painottamisesta. Tässä tutkimuksessa sanottuihin vallitseviin puhetapoihin ja aatesuuntauksiin viittaavia käsitteitä ovat esimerkiksi uusliberalismi, markkinalogiikka ja julkisjohtaminen. Tutkimustehtävän suorittaminen edellyttää myös näiden vallitsevien diskurssien kuvaamista ja analyysiä.

Nimeämällä tutkimukseni laadulliseksi en niinkään tee eroa määrälliseen tutkimukseen, vaan pyrin ennen kaikkea kuvaamaan sillä tutkimusta prosessina. Tässä prosessissa tutkimuskohteeseen liittyvät näkökulmat ja tulkinnat kehittyvät vähitellen tutkimusprosessin edetessä. Tutkimusotteen avoimuudella pyritään tavoittamaan tutkittavien näkemykset tutkittavana olevasta ilmiöstä sekä sen pohjalta lisäämään sitä koskevaa ymmärrystä (Kiviniemi 2007, 70). Tutkimusotteen avoimuus vaikuttaa myös aineistonkeruuseen.

Laadullisen tutkimuksen merkitystä on perusteltu monin tavoin. Laadullista tutkimusta on pidetty tärkeänä muun muassa siksi, että monet sen tutkimuskohteista ovat näkymättömiä, ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa syntyneitä, tulkinnallisia sekä paikkaan ja aikaan sidottuja ilmiöitä. Laadullisen tutkimuksen moniäänisyys ja useiden tahojen kuuleminen tuovat esiin myös valtavirrasta poikkeavia ja vähemmistöön jääneitä puheita. Näin ilmiöistä saatava tieto lisääntyy ja mahdollistaa uusia tulkintoja samalla, kun tiedon lisääntymisestä

huolimatta lopullisen totuuden löytäminen saattaa siirtyä yhä kauemmaksi (Puusa & Juuti 2011, 31).

Perti Alasuutari (1999, 50 - 51) pelkistää laadullisen tutkimuksen sisällöiksi kaksi vaihetta, jotka ovat havaintojen pelkistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen. Laadullisessa tutkimuksessa havaintojen pelkistäminen tarkoittaa olennaiseen keskittymistä ja arvoituksen ratkaiseminen ymmärtävää selittämistä viittaamalla muuhun tutkimukseen ja valittuun teoreettiseen viitekehykseen.

Laadulliselle tutkimukselle on tärkeää tiedostaa tutkijan oma esiymmärrys tutkittavasta oliosta tai asiasta. Tämän vuoksi pyrin tutkimukseni kulussa noudattamaan hermeneuttista tutkimusotetta. Tällä tarkoitan, että pyrin laajentamaan omaa subjektiivista perspektiiviäni siten, että voisin ymmärtää tutkimuksen kohteena olevien toisen ilmaisujen omanlaatuisuutta huolimatta siitä, että oma esiymmärrykseni pyrkii tulkitsemaan tämän toisen puheen tai kirjoituksen omien lähtökohtieni mukaisesti (Laine 2007, 34). Diskurssianalyysissäni kriittisyys kohdistuu myös itseeni siten, että pyrin tutkimukseni aikana kyseenalaistamaan myös omaa tulkintaani.

Hermeneuttinen tutkimusote tutkimuksessani tarkoittaa työskentelytapaa, jossa käyn tutkimuksellista dialogia tutkimusaineiston kanssa siten, että pyrin kriittisesti refleктоimaan omaa esiymmärrystäni sekä sen vaikuttamana tekemiäni tulkintaehdotuksia. Tavoitteena tässä on, että tulkintahypoteesini vastaisi mahdollisimman hyvin sitä, mitä toinen kirjoittaja on ilmaisullaan tarkoittanut (em., 36 - 37). Hermeneuttisesta tutkimusotteesta seuraa, että tutkimukseni kulku muodostuu ongelmanratkaisusarjaksi, jossa tutkimusongelma täsmentyy koko tutkimuksen ajan (Kiviniemi 2007, 71). Tutkimuksellinen dialogi muodostuu yksinkertaisimmillaan tekstien lukemisesta, eri tekstien vertailusta ja niitä koskevasta kriittisestä pohdinnasta.

3.2 Sosiaalinen ja ontologinen konstruktionismi

Tutkimukseni tieteellisenä sitoumuksena tai pikemminkin lähtökohtana on sosiaalisesti konstruktionismiksi kutsuttu ajattelutapa. Sosiaalisella konstruktionismilla tarkoitetaan lähestymistapaa, jossa sosiaalisen todellisuuden katsotaan olevan riippuvainen inhimillisissä

käytännöissä syntyvistä kulttuurisista merkityksistä. Konstruktionismi tarkoittaa käsitystä, jossa sosiaalinen todellisuus rakentuu merkityksenantojen kautta ja tämän todellisuuden säilyminen ja/tai muuttuminen tapahtuu sanottujen merkityksenantojen toisentamisella. Yhteiskunnallinen todellisuus on siten riippuvainen inhimillisissä käytännöissä syntyneistä kulttuurisista tulkinnoista (Pääkkönen 2008, 40 - 41).

Janne Kivivuori (2008, 16 - 17) on arvostellut yhteiskuntatieteissä 1980-luvulla tapahtunutta ”kielellistä käännöstä” ja tieteellisenä lähestymistapana yleistynyttä sosiaalista konstruktionismia, joiden seurauksena sosiaalisia ilmiöitä alettiin pitää ensisijaisesti kielellisenä ja kulttuurisina rakenteina, joissa diskurssit rakensivat ilmiöitä koskevaa todellisuutta.

Vaarana liian yksioikoisessa näkemyksessä piilee se, ettei päästä tutkimaan yksilökohtaisten ja ei-diskursiivisten ominaisuuksien ja sosiaalisen rakenteen tai kulttuurin suhdetta. Vaikka sosiaalisesti poikkeavan käyttäytymisen määrittely voi olla aikaan ja paikkaan sidottua sekä diskursiivisesti määrittyvää, käyttäytymisen aiheuttamat ongelmat todentuvat usein diskursiivisestä todellisuudesta riippumattomina (em.).

Ontologiseksi konstruktionismiksi nimetty ajattelutapa nostaa esiin myös puheen ja tekstin ulkopuolisen, ei-diskursiiviseksi kutsutun todellisuuden (Jokinen, Juhila & Suominen 1999, 162 - 163). Myös Michel Foucault nostaa ajattelussaan dispositiiveista esiin diskursiivisen ulkopuolelle jäävän ei-diskursiivisen todellisuuden, joka pitää sisällään ulkodiskursiivisia tekijöitä ja käytäntöjä. Nämä ei-diskursiiviset tekijät ja käytännöt jäsentävät ja ohjaavat diskursiivisia tapahtumia (Koivusalo 2012, 145).

3.3 Diskurssianalyysi

Diskurssianalyysi on väljä teoreettinen ja metodologinen viitekehys, jossa on luotavissa monenlaisia yksittäisiä tutkimusmetodeja ja -tekniikoita riippuen tutkimuksen tavoitteista, tehtävistä ja ongelmista. Analyysiprosessissa yksittäiset puheet tai tekstit ja niiden sisältämät merkitykset sulautetaan osaksi yleisempiä diskursseja, joilla sosiaalista todellisuutta rakennetaan (Ilmonen 2007, 126 - 127).

Eskolan ja Suorannan (1998, 195) mukaan diskurssianalyysi voi nojata kahteen toisistaan poikkeavaan kielikäsitteeseen, joissa kieli nähdään joko todellisuutta kuvaavana tai todellisuutta rakentavana. Oma tutkimukseni perustuu jälkimmäiseen kielikäsitteeseen siten, että tarkastelen diskursseja todellisuutta rakentavina ilmiöinä.

Diskursiivisessa lähestymistavassa tulee ottaa huomioon, että pelkästään diskurssin tunnistaminen ei välttämättä ole tutkimuksen kannalta mielenkiintoista tai riittävää. Sen lisäksi on pyrittävä analysoimaan, millaista sosiaalista todellisuutta diskurssilla tuotetaan tai ylläpidetään. Diskurssien tunnistaminen ja tulkinta sopii siten hyvin tutkimuksiin, joissa tarkastelun kohteena ovat ilmiöiden historiallisuus, valtasuhteet tai institutionalisoituneet käytännöt (Siltaoja & Vehkaperä 2011, 209).

Foucault'laisessa diskurssianalyysissä on erotettu kaksi lähestymistapaa tai tutkimuksen suuntautumista, jotka ovat (tiedon)arkeologinen ja (vallan)genealoginen lähestymistapa. Kyseessä ei kuitenkaan ole kaksi toisistaan täysin poikkeavaa lähestymistapaa, vaan ne voidaan nähdä pikemminkin kehityskaarena (Husa 1995, 44).

Oman tutkimukseni sisältämässä diskurssien historiallisuuden ja valtasuhteiden analyysissä hyödynnetäänkin tiedon arkeologista ja vallan geneologista lähestymistapaa. Nämä lähestymistavat tuovat tutkimukseni lähemmäksi kriittistä diskurssianalyysiä ja ontologista konstruktionismia.

Kriittisen diskurssianalyysin tavoitteena on nostaa esille diskurssien taustalla olevat ideologiset merkitykset ja tarkoitusperät. Se eroaa tulkitsevasta diskurssianalyysistä siten, että kriittisessä diskurssianalyysissä tutkijan on huomioitava erilaiset poliittiset näkökulmat ja niiden vaikutukset ilmiön muodostumiseen erilaisissa diskursseissa. Kriittisessä lähestymistavassa tarkastellaan niitä kielellisiä ja sosiaalisia rakenteita, joiden avulla tietoa asioiden tilasta tai sosiaalisesta todellisuudesta säädellään. Huomion kohteena voi myös olla se, miten kielenkäytön avulla tuotetut ja ylläpidetyt valta-asetat saadaan näyttämään luonnollisilta ja/tai normaaleilta. (Takala & Lämsä 2001, 386 - 387)

Tutkimusaineistoni sisältää sosiaalityön tieteelliseen tutkimukseen perustuvia kirjoituksia, ammatillisia artikkeleita, sosiaalilainsäädännön valmisteluun liittyviä mietintöjä, hallitusohjelmia, sosiaalialan ohjelmia ja lakitekstejä. Diskurssianalyysi soveltuu näiden

aineistojen tutkimiseen ja analyysiin, koska oikeus- ja hallintotieteillä sekä diskurssianalyttisellä lähestymistavalla on paljon yhteistä. Molemmissa voi olla kyse tekstien merkitysten etsimisestä ja tulkinnasta. Oikeutta voidaankin kuvata myös yhtenä yhteiskunnallisena diskurssina (Niemi-Kiesiläinen, Honkatukia & Ruuskanen 2006, 21).

Diskurssianalyysi tekee mahdolliseksi erilaisten, myös juridisten ja hallinnollisten tekstien kriittisen tarkastelun. Juridiset tekstit, kuten lakien valmisteluasiakirjat, itse lait sekä niiden perusteella tehdyt tuomioistuinratkaisut, omaavat auktorisoidun aseman. Tämän vuoksi niillä on erityinen asema erilaisten merkitysten tuottamisessa ja uusintamisessa. Juridinen tieto syntyy siinä sosiaalisessa prosessissa, jota käydään juridisesti tiedeyhteisössä ja tämä sosiaalinen prosessi on vuorovaikutuksessa muiden yhteiskunnallisten prosessien kanssa (Ruuskanen 2006, 48).

Oikeudellisten tekstien diskurssianalyysissä huomiota ei kiinnitetä niinkään lainvalmistelijan tarkoitukseen tai oikeudellisen ratkaisun tulkinnan oikeellisuuteen, vaan etsitään vastausta siihen kysymykseen, mitä ovat ne subjektiviteetit tai käsitteet, joita teksteissä konstruoidaan. Tämä tapahtuu etsimällä ja nimeämällä teksteistä toistuvasti esiintyviä merkityksiä (Niemi-Kiesiläinen 2006, 206 - 207).

Tutkimusaineiston läpikäymisessä noudatan dekonstruktiivista lukutapaa. Dekonstruktioilla tarkoitetaan kvalitatiivisen aineiston lukemista ja tulkintaa, jolla pyritään valtavirta-ajattelun ja itsestään selvien asioiden sekä marginaaliin jäävien kysymysten esiin nostamiseen. Dekonstruktio perustuu torjunnan etiikkaan, joka viittaa tietoiseen ja kriittiseen ajattelutapaan niiden asioiden suhteen, joita pidetään itsestään selvinä käsityksinä. Dekonstruktioista lukemista voidaan pitää diskurssianalyysinä, mutta tässä yhteydessä on pidettävä mielessä, että postmodernit teoriat käsittävät todellisuuden tulkinnan ja myös todellisuuden rakentumisen tulkinnan. Diskurssianalyysi tai dekonstruktio ei siten tarjoa lopullista vastausta tiettyyn ongelmaan tai tutkimuskysymykseen, vaan auttaa tutkijaa ymmärtämään tuon ongelman takana olevia tekijöitä (Nikko 2007, 95 - 103). Käytännössä tämä yhdessä tiedon arkeologisen ja vallan genealogisen lähestymistapojen kanssa tarkoittaa, että tarkkojen tutkimustulosten sijaan saatetaan joutua tyytymään uusien kysymysten esille nostamiseen.

Käsitteanalyysin osalta dekonstruktiivinen lukutapa on lähellä kriittistä tulkitsevaa käsitetutkimusta, jolla tarkoitetaan tutkimusta, jonka tavoitteena on etsiä käsitteisiin liittyviä merkityksiä sekä tulkita näitä valitun teoreettisen näkökulman valossa. Kriittisellä tulkitsevalla käsitetutkimuksella viitataan siihen, että tutkimuksella pyritään paljastamaan ja tekemään näkyviksi se, millä tavoin tutkittava käsite tai sille annetut merkityssisällöt ja merkityksenannot ovat valtasuhteiltaan tai ideologisesti määrittyneitä (Takala & Lämsä 2001, 386).

Omassa tutkimuksessani tutkimusaineistona olevien kirjallisten tekstien analysointi edellyttää diskursiivista lähestymistapaa. Hyödynnän käsitetutkimuksesta lainattuna vaiheena empiiristen tarkoitteiden nimeämistä lähinnä työkaluna löytääkseni viitteitä eri New Public Management -doktriinin liitettyjen käsitteiden ilmenemisestä tutkimusaineistossani. Empiirisillä tarkoitteilla kuvaan seikkoja, jotka ilmentävät käsitteen esiintymistä tai sen olemassaoloa. Tämän mukaisesti käsitteen ”tehokkuus” empiirisinä tarkoitteina voin huomioida esimerkiksi ”taloudellisuus” ja ”vaikuttavuus” tai ”säätöohjelma” -käsitteet.

3.4 Arkeologinen ja genealoginen lähestymistapa

Tutkimuksessani pyrin selvittämään milloin New Public Management -doktriiniin liitettyjä puhetapoja julkisen hallinnon tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta ilmestyy myös sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön diskursseihin. Samalla tutkin niiden käytäntöjen muodostumista, jotka määrittelevät sitä, millaisia teemoja keskustelun kohteeksi valikoituu ja keillä on oikeus osallistua tähän keskusteluun sekä mitä keskustelussa on lupa sanoa. Hyödynnän tässä Michel Foucault'n tiedon arkeologian ja vallan genealogian lähestymistapoja.

Foucault'n käsityksen mukaan valta liittyy tiedon kautta diskursseihin. Vallan ja tiedon yhteys tarkoittaa, että valta luo uusia tiedon kohteita ja toisaalta tieto luo tilaa vallan toiminnalle. Valta ei ole pelkästään kieltoja ja käskyjä, vaan se sisältää myös mielihyvää tuottavia asioita sekä muodostaa näin uutta tietoa ja uusia diskursseja. Vallan ja tiedon suhde korostui erityisesti Foucault'n genealogiassa, mutta oli esillä jo hänen arkeologiassaan (Husa 1995, 43). Edellä olevan mukaisesti valta vaikuttaa siihen, mitkä

kohteet otetaan tiedonmuodostuksen kohteeksi, ja toisaalta valta tarvitsee sitä tukevaa tietoa eräänä mahdollisuusehtona diskursiivisten käytäntöjen muodostamiseksi

Foucault'n tiedon arkeologiassa tutkitaan diskursseja diskursiivisten käytäntöjen muodostumisen näkökulmasta siten, että pyrkimyksenä on saavuttaa diskurssien analyysissä arkeologinen taso. Sillä on tarkoitus paljastaa diskurssien muodostumista ohjaavat käytännöt. Tiedon arkeologisessa analyysissä painopiste on diskursiivisten käytäntöjen ohjaamassa objektivoinnissa ja subjektivoinnissa (Alhanen 2007, 194).

Objektivoinnilla Foucault tarkoittaa diskurssin kohteiden muotoutumista ja sen edellyttämiä sääntöjä, jotka määrittelevät, mitä kohteita diskurssissa voi olla sekä kenellä on oikeus niiden määrittelemiseen. Diskursiiviset käytännöt määrittävät myös sitä, millainen on subjektin ja objektin välinen suhde diskurssissa. Diskursiiviset käytännöt luovat erilaisia subjektipositioita, joihin diskurssissa toimivat ihmiset asettuvat (em., 2007, 64 - 67).

Foucault'laisessa tutkimuksessa tai analyysissä kiinnostus ei kuitenkaan kohdistu niinkään ihmisiin, jotka lausumillaan kannattelevat tai kehittelevät diskursseja, koska Foucault kieltää perinteisessä tutkimuksessa itsestäänselvyytenä otetun lausuman tai väitteen tekijän ensisijaisuuden ja siten antaa diskurssille eräänlaisen autonomian. Tämä voidaan ymmärtää niin, että eri asemassa olevat ihmiset voivat ottaa diskursseja puhuakseen ilman, että nämä olisivat kyseisen subjektin oivallusten tai ajatusten synnyttämiä (Husa 1995, 44). Esimerkkinä tästä voidaan ajatella opiskelijoita, jotka voivat ottaa heitä opettavan professorin oivalluksia omiin puhetapoihinsa ja siten osaltaan vahvistaa niiden vaikutusta diskurssin muodostumiseen.

Tiedon arkeologisessa lähestymistavassa ei tehdä analyysia diskurssin sisältämien ilmaisujen ja ajatusten totuudesta tai kätkeyistä vaikuttimista, koska tiedon arkeologia ei pidä sisällään tulkintaa. Tämän vuoksi tiedon arkeologisen analyysin vaiheessa ei yritetä selvittää, mitä tekstien kirjoittajat ovat niitä kirjoittaessaan ajatelleet tai mihin he ovat teksteillään pyrkineet. Edellä tarkoitettuja käsityksiä tekstien vaikuttimista ei kuitenkaan tarvitse hylätä lopullisesti. Ne tulee kuitenkin asettaa sivuun, jotta olisi mahdollista saavuttaa tiedon arkeologinen analyysin taso (Alhanen 2007, 56).

Alhasen (2007, 57 - 59) mukaan tiedon arkeologisessa analyysissä tekstistä poimitaan niiden sisältämät lausumat ja analysoidaan millaisissa suhteissa ne ovat toisiinsa. Kun lausumia ei selitetä niiden taustalla vaikuttavalla tieteenalalla, perinteellä tai ajanhengellä, eikä kysytä mitä lausuman esittäjä on lausumallaan tarkoittanut tai mihin sillä pyrkinyt, voidaan lausumia tarkastella diskursiivisina tapahtumina. Tällöin päästään analysoimaan sitä historiallista yhteyttä, jossa lausumat ilmaantuvat joko ensimmäistä kertaa tai toistettuna. Nämä lausumien sarjat muodostavat säännöllisyyksiä, jotka mahdollistavat puolestaan lausumien muodostamista säätelevien sääntöjen syntyminen ja määrittelemisen.

Tiedon arkeologinen osuus omassa tutkimuksessani kysyykin, milloin ja miten sosiaalityön tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta painottavat lausumat tai toisaalta niitä vastaan asettuvan vastapuheen lausumat säännöllisesti ilmaantuivat diskursseihin. Diskursseissa havaitut säännöllisyydet ohjaavat niihin kuuluvien lausumien muotoilemista ja perustuvat diskursiivisille käytännöille. Diskursiiviset käytännöt ovat sosiaalisesti vakiintuneita tapoja tuottaa lausumia ja ne ohjaavat edelleen uusien lausumien esittämistä sekä määrittävät, mitä diskursseissa voidaan sanoa (em., 2007, 60).

Foucault'n ajattelussa siirtyminen diskursiivisten käytäntöjen analysoimisesta kohti vallan analyysia tapahtui teoksissa Tarkkailla ja rangaista (1975) sekä Seksuaalisuuden historia (1976). Vallan genealogiassa tarkastellaan diskurssien toimintamekanismeja sekä niihin vaikuttavia valtapositiioita. Caroline Skehill'n mukaan (2004, 26 - 27) tiedon arkeologian tutkiessa tiedon ja diskursiivisten käytäntöjen ja sekä niitä koskevien sääntöjen rakentumista ja muotoutumista, vallan genealogia ottaa tutkimuksen kohteeksi sen, kuinka tietyt diskurssit valikoituvat vallitseviksi totuuksiksi samalla, kun toiset diskurssit hylätään.

Koivusalon (2012, 49) mukaan Foucault'n siirtymisessä tiedon arkeologiasta vallan genealogiaan oli alun perin kysymys paikallisten, epäkeskitettyjen ja alistettujen tietojen paluusta haastamaan keskitetyn ja hallitsevan tiedon muotoja. Genealoginen projekti tähtäsi siten näiden tietojen kapinaan institutionaalisten tietämysten valtavaikutusta vastaan. Pyrkimyksenä oli vapauttaa paikallinen ja epäkeskitetty tieto alisteisesta asemastaan. Kun tiedon arkeologia toimi paikallisten diskurssien analyysin metodina, genealogia muodosti niiden vapauttamisen taktiikan. Sittenmin Foucault erkani taistelevan vallan pohdinnoistaan ja suuntasi tutkimustaan ihmisen ohjailun ja hallinnoinnin kysymyksiin.

Mitchell Dean (1997, 64 - 65) on esittänyt, että genealogian tehtävänä on tutkia arkeologian paljastamia diskursiivisia sisältöjä ja suhteuttaa nämä sisällöt historiallisiin epäjatkuvuuksiin ilman, että niillä olisi selvärajaista alkua tai loppua. Genealogia on siten kaiken annetun ja itsestään selvän kyseenalaistamista.

Omassa tutkimuksessani vallan genealoginen lähestymistapa muodostaa sen vaatimattoman osan analyysiä ja pohdintaa, jossa hyvinvointivaltion 1990-luvun taitteeseen ajoittuvaa murrosta ja sen totuudellisuutta ei liitetä yksinomaan uusliberalismin aatteeseen tai toisaalta taloudelliseen lamaan. Sen sijaan hyvinvointipolitiikan suunnanmuutoksen ja New Public Management -doktriinin diskurssien sisältöjen ajatellaan osaltaan nousevan niistä institutionaalisista ja hallinnollisista käytännöistä, jotka pyrkivät määrittämään puhumisen ja tekemisen tapoja. Deanin (1997, 65) mukaan nämä käytännöt kietoutuvat sommitelmiksi, jotka muodostuvat hyvin monenlaisista aineksista kuten asiantuntijuuksista, hallinnollisista käytännöistä, laeista, strategioista ja ohjelmista sekä niiden laatijoista ja auktoriteeteista.

Näihin ”sommitelmiin” sisältyy myös tarkoitushakuisia diskursiivisia lausumia ja käytäntöjä, joilla sosiaalityön taloudellisuutta, vaikuttavuutta ja yksilönvastuuta tarkoittavia säännönmukaisuuksia ja sääntöjä luodaan ja ylläpidetään. Osana tätä voidaan ajatella sosiaalityön asemaa ja sen tuottaman tiedon merkitystä näissä prosessissa. Vallan genealogiaan vapamuotoinen pohdintani sijoittuu lähinnä tutkimukseni pohdintaosuuteen.

3.5 Nykypäivän historia

Michel Foucault'n ajattelussa nykypäivän historian konsepti löytyy ensimmäisen kerran teoksesta Tarkkailla ja rangaista (1980, 38 - 39), jossa hän kirjoittaa:

”Olen oppinut pikemminkin nykyajasta kuin historiasta, että rangaistukset, niiden joukossa myös vankeus, kuuluvat ruumiin poliittiseen teknologiaan...Tällaisen historian haluaisin kirjoittaa vankilasta, jonka suljettuun rakenteeseen sisältyy niin paljon ruumiin poliittista haltuunottoa. Pelkkä anakronismi? Ei, jos tavoitteena on menneisyyden historianhistorian kirjoittaminen nykyajan ilmaisuja käyttäen. On, jos tarkoituksena on nykyhetken historian kirjoittaminen.”

Caroline Skehill (2004, 23) yksinkertaistaa nykyhetken historian käsitettä siten, että sillä tarkoitetaan menneisyyden käyttämistä nykyisyyden parempaan ymmärtämiseen.

Periaatteellinen ero on siinä, kirjoitetaanko historiasta nykyaikaisin ilmaisin vai kirjoitetaanko siitä nykyisyyden perspektiivistä. Dean selittää (1994, 4) tätä eroa kolmella eri tavalla ymmärtää teoriaa ja historiaa. Ensinnäkin hän viittaa tiedon lineaarista kehittymistä ja progressiivisuutta korostaviin näkemyksiin. Toiseksi Dean nostaa esiin kriittiset teorit sekä kolmanneksi Foucault'n problematisoinnin teorian, jolla Foucault tarkoittaa sitä historiallisesti muuttuvaa tapaa, jolla jokin asia käsitetään ongelmalliseksi sekä erityistä pohdintaa ja huomiota vaativaksi (Alhanen 2007, 153).

Genealogiaa ei tulle ymmärtää historian kirjoittamiseksi nykyhetkestä taaksepäin nykyhetken näkökulmasta ja nykyhetken tietoon perustuen. Kysymys on nykyhetken vallitsevista selviöistä luopumisesta, jotta voidaan nähdä niiden historiallinen polveutuminen. Genealogiassa turvaudutaan menetelmään, jota voidaan kutsua tapahtumallistamiseksi. Sillä tarkoitetaan yhden historiallisen tapahtuman tai jakson määrittelyä ja ymmärtämistä sen omassa yksilöllisyydessään. Tapahtuman hahmottamisen avulla voidaan ylittää nykyisten sosiaalisten asetelmien itsestäänselvyys ja löytää lukuisia selittäviä tekijöitä ja syitä ilmiön olemassaolon ja syntyminen ehdoille (Dean 1997, 66 - 67).

Omassa tutkimuksessani nykypäivän historian soveltaminen näkyy lähinnä siten, että en pyri esittämään hyvinvointipolitiikassa 1990-luvun taitteen jälkeen tapahtuneesta suunnanmuutoksesta nykypäivän tietämykseen perustuvaa (uutta) tulkintaa. Sen sijaan pohdin nykypäivän sosiaalityötä ja sen sisältä nousevaa vastapuhetta kyseisen historian kautta siten, että toivon historian lisäävän ymmärtämystäni nykypäivästä.

3.6 Kurinpitovallan, turvallisuuden ja hallinnollisuuden dispositiivit

Foucault'n ajatteluun dispositiivi ilmaantuu hänen vuonna 1973 pitämässään luennossa psykiatrian vallasta. Foucault liittää dispositiivin tieto-vallan tekniikoiden ja strategioiden tutkimukseen. Dispositiivin käsitteen kautta pyritään ajattelemaan valtaa epätasapainoisten voimasuhteiden strategisena ja taktisena verkostona tyytymättä substantiaaliin, sopimuksellisiin tai institutionaalisiin valtakäsityksiin. Dispositiivin käsitteen kautta on myös mahdollista painottaa ulkodiskursiivisia (ei-diskursiivisia) tekijöitä ja käytäntöjä diskursiivisia tapahtumia jäsentävinä ja ohjaavina tekijöinä (Koivusalo 2012, 144 - 145).

Foucault määrittelee vuonna 1977 antamassaan haastattelussa ”The Confession of the Flesh” dispositiivin kolmesta suunnasta. Ensinnäkin se on diskursiivisen ja ei-diskursiivisen heterogeeninen kokonaisuus. Käytännössä tämä tarkoittaa diskurssien ja käytäntöjen muodostamaa kokonaisuutta. Toiseksi dispositiivissa on kysymys historiallisesta, periaatteessa muuttuvasta, mutta hetkeksi vakiintuneesta suhteesta diskurssien ja käytäntöjen välillä. Kolmanneksi Foucault sitoo dispositiivin yhteiskunnalliseen kokonaistilanteeseen esittämällä, että dispositiivin strateginen funktio on yritys ratkaista jokin keskeinen ongelma (Peltonen 2008, 76).

Tähän tutkimukseen ja sosiaalityöhön suhteutettuna Foucault’n ajattelu tarkoittaisi, ettei huomiota tulisi niinkään kiinnittää sosiaalityön kohteena olevien sosiaalisten ongelmien representaatioon, vaan siihen liittyvään vallan dispositiiviin. Tällöin sosiaalityön keskeinen ongelma ei olekaan sen asema tiedollisena oppialana suhteessa sosiaalisten ongelmien kulttuurisiin kokemuksiin, vaan todelliseksi ongelmaksi ja osaksi tutkimustehtävää muodostuu sosiaalityön käytäntöjen asema sen valta-tiedon tuottajana, joka osaltaan mahdollistaa kurinpito- tai hallintavallan dispositiivin, joka yhdistää vallan kurinalaistavia käytäntöjä ja niitä tukevia tiedonmuotoja. Tämä kuri- tai hallintovalta on valtaa, joka tarvitsee tietoa toimiakseen ja samalla luo edellytykset tietynlaisen tiedon tuotannolle. Sosiaalityön tieto ei siten olisi ainoastaan yksi vallan muoto tai ilmentymä, vaan tuon tiedon itsensä konkreettisena mahdollisuusehtona toimii sitä edeltävä kuri- tai hallintavallan käytäntö (Koivusalo 2012, 156 - 157).

Tämän tutkimuksen tarkoittama ”vastapuhe” kohdistuu pääosin vastustamaan uusliberalistisiksi määrittämiään uuden julkisjohtamisen diskursseja. Sosiaalityön tiedon rooli asiakkaisiin kohdistettavan hallinta- ja kurinpitovallan mahdollistajana jää tässä vastapuheessa vaille huomiota. Sosiaalityön diskurssien tiedon arkeologisella ja siihen liittyvällä vallan genealogisella tutkimuksella voidaan tuoda esiin niitä diskurssien taakse kätkeytyviä historiallisia käytäntöjä, jotka mahdollistavat niiden nykypäivän historian näkyväksi tekemisen. Nämä historialliset kurinpitovallan käytännöt ovat se mahdollisuusehto, jota kurinpitovallan, hallinnan tai turvallisuuden dispositiivit tarvitsevat säilyttääkseen oikeutuksensa.

Foucault'n kiinnostus vankilojen valtakäytäntöjä kohtaan sai alkunsa, kun maoistinen proletaarinen vasemmisto pyysi häntä tutkimaan vankilaoja. Foucault'n työssä oli kysymys virallisia vankilaraportteja ja tutkimuksia vastaan asettuvasta strategisesta vastatiedosta, joka pyrki lähtemään vankien ja vankilatyöntekijöiden omista kokemuksista sekä vankilajärjestelmän parissa toimivien juristien ja sosiaalityöntekijöiden paikallisesta tiedosta. Vastatiedon kohteena olivat ne seikat, jotka koettiin vankilaoolosuhteissa ja sen valtamekanismeissa sietämättömiksi. Ranskassa syntyi vastaavia vastatiedon verkostoja 1970-luvun alussa muun muassa terveydenhuollon ja sosiaalityön piirissä (Koivusalo 2012, 166 - 167).

Foucault toi edellä selostetun kurivallan dispositiivin rinnalle turvallisuuden dispositiivin havaittuaan väestön poliittis-taloudellisen hallinnan liittyvän enemmän turvallisuuden kuin kurin tekniikkoihin. Vuoden 1977 luennoillaan hän erotti käsitteellisesti turvallisuuden dispositiivin kurinpidon ja suvereenin dispositiiveista. Hän ei kuitenkaan nähnyt kyseisiä dispositiiveja historialliseen seuraantoon asettuvina, vaan toisiinsa kietoutuneita vallan mekanismeina. Tietystä kulttuurissa ja ajassa ei myöskään koskaan ole vain yhtä vallan dispositiivia, vaan yleinen vallan käytäntöjen muutos voidaan nähdä eri valta-dispositiivien muutoksena suhteessa hallitsevaan mekanismiin. Uusliberalistisen hallintoajattelun levitessä Ranskaan Foucault katsoi turvallisuuden mekanismien nousseen hallitsevan asemaan ja kiinnitti huomiotaan liberalismille ominaisiin vapaus-turva-dispositiivien paradokseihin (Koivusalo 2012, 177).

Foucault'n mukaan väestön vapautta tuottamaan tarkoitettujen niin sanottujen vapaussyntyisten dispositiivien moniselitteisyys selittyy niiden vaateessa turvata vapautta kuitenkin siten, että samaan aikaan on olemassa riski, että ne tuottavat tuolle vapaudelle vastakkaista kontrollia. Ihmisten elämäkäytäntöjen ohjaamista vastaan syntyvien vastarinnan muodot Foucault näki taistelua huomattavasti lievempinä vastakäytöksinä, vaikka katsoi liberalismien hallinnallisuuden dispositiivin kummitelleen kaikissa hallinnon teknologioissa 1700-luvulta lähtien. Liberalismissa ilmeni modernin hallinnan säätelyn pyrkimys etsiä totuuden sijaan sitä laskelmoivaa hallinnan rationaalisuutta, mikä ilmenee pyrkimyksenä säädellä hallintaa hallittujen itsensä rationaalisen käytöksen laskelmoinnin kautta (em., 2012, 177 - 180).

Vuosien 1978-1979 luennoilla Foucault'n ajankohtainen teema oli vapauden hallitsemisessa ja kontrolloinnissa sekä taloudellisten mallien kautta toimivien hallitsemisen diskurssien analyysissä. Jälkimmäisten luentojen kohde muodosti liberaalin hallitsemisen analyysin ja pyrki jäljittämään taloudellisen diskurssien kautta määrittyvää poliittista järkeä. Foucault'ta kiinnosti uusliberalistisen hallitsemisen haaste olemassaoloa ohjaavana ja vapauden käyttöä koskevana poliittisena ohjelmana (Koivusalo 2012, 196 - 198).

4. UUSLIBERALISMIN JA UUDEN JULKISJOHTAMISEN ARKEOLOGIA

Tämän uusliberalismiin ja uuteen julkisjohtamiseen liittyvän tiedon arkeologiaa käsittelevän luvun tavoitteena on tunnistaa ja analysoida, milloin sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön diskursseihin on ilmaantunut tässä tutkimuksessa uusliberalistiseksi määriteltyjä uutta julkisjohtamista ihannoivia tai edellyttäviä puhetapoja sekä edelleen, miten niistä muodostui säännönmukaisuuksia ja/tai sääntöjä sekä edelleen diskursiivisia käytäntöjä. Tässä yhteydessä pyritään mahdollisimman vähän kiinnittämään huomiota lausumien mahdollisiin kätkeytyihin vaikuttamiin tai ylipäänsä niiden tulkintaan, jotta voidaan keskittyä diskursiivisten käytäntöjen objektivointiin ja subjektivointiin sekä niiden väliseen suhteeseen.

Uusliberalismiin on sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön teksteissä viitattu useimmiten silloin, kun puhe on ollut talous- ja sosiaalipolitiikan muutoksista, hyvinvointivaltion rapautumisesta tai niiden vaikutuksesta sosiaalityön toimintaympäristöön ja käytäntöihin. Uusliberalismia ja uutta julkisjohtamista sekä niiden historiaa olen käsitellyt edellä luvussa 2, joten otan tässä luvussa lähemmän tarkastelun ja analyysin kohteiksi hyvinvointipolitiikan muutoksen erityisesti 1990-luvulta 2000-luvulle sekä uuden julkisjohtamisen omaksumisen sosiaalipolitiikassa, julkisessa hallinnossa ja sosiaalipalveluissa.

Tutkimukseni kannalta on tarpeellista tunnistaa miten ja milloin hyvinvointipolitiikan suunnanmuutoksessa New Public Management -doktriiniin sisältyviä puhetapoja ja empiirisiä tarkoituksia ilmaantuu ensin valtiotasoiseseen päätöksentekoon ja sosiaalipolitiikkaan, sittemmin kuntatason uudistuksiin sekä edelleen kuntien toimintatapoihin.

4.1 Hyvinvointipolitiikan suunnanmuutos Suomessa

Uusliberalistiseksi nimitetty sosiaalipolitiikka on usein liitetty hyvinvointivaltion murrokseen, joka voidaan ajoittaa 1990-luvulta 2000-luvulle. Läntisissä teollisuusmaissa

1980-lukua on pidetty vedenjakajana, josta lähtien on pyritty rajoittamaan julkisten ja erityisesti sosiaalimenojen kasvua. Suomessa tämä ilmeni siten, että 1990-luvulla pysäytettiin noin 30 vuotta kestänyt sosiaalipolitiikan laajenemisen kausi. Lama ja valtion tulojen supistuminen mahdollistivat julkisten menojen säästöohjelmat ja leikkaukset eräänlaisina välttämättömyyksinä. Kysymys oli kuitenkin paljon syvemmästä muutoksesta kuin vain siitä, että talouteen olisi tehty valtiontalouden tasapinottamisen vaatimat säästöt siten, että niiden jälkeen olisi palattu entiselle sosiaalipolitiikan kasvu-uralle (Julkunen 2001, 11 - 13). Muutosta edelsi hyvinvointivaltioon kohdistunut lisääntyvä kritiikki. Mikko Kauton (2002, 15) mukaan hyvinvointivaltioon kriittisesti suhtautuneiden mielestä se oli kehittynyt paternalistiseksi ja holhoavaksi siten, että sen toiminta oli ahdasmielistä ja holhoavaa.

Suljetun julkisen sektorin kritiikki ja markkinaehtoisuuden kannatus oli Suomessa alkanut jo 1980-luvulla ja julkisen sektorin laajeneminen haluttiin pysäyttää sekä sen toimintaa tehostaa. Suomessa alettiin suunnitella julkisen sektorin reformeja jo 1970-luvulla, mutta ne käynnistyivät vasta 1980-luvun puolella. Julkisen sektorin aktiivinen uudistaminen oli keskeinen tavoite Harri Holkerin hallituksen (1987–1991) ohjelmassa. Julkisen hallinnon modernisaatioon liittyneitä uudistuksia olivat muun muassa liikelaitosuudistus, valtionosuusuudistus ja tulosjohtamisuudistus sekä julkisten palveluiden laatustrategia (Julkunen 2001, 106 - 108).

Holkerin hallituksen ohjelmassa 30.4.1987 kiinnitettiin huomiota sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiseen, että hallinnon modernisaatioon:

”Julkisia palveluja kehitetään ja niiden saatavuutta parannetaan asuinpaikasta riippumatta. Tarvittaessa käytetään hyväksi täydentäviä yksityisiä palveluja.”

”Julkista hallintoa kehitettäessä pidetään lähtökohtana ihmisten tarpeiden mukaista palvelutuotantoa. Julkishallinto on kokonaisuus, jonka toimivuutta ja joustavuutta lisätään kaikilla hallinnon tasoilla.

Hallinnon tuottavuuteen ja palvelukyvyyn kohottamiseen kiinnitetään erityistä huomiota yhteistyössä julkisen sektorin henkilöstön edustajien kanssa.”

Holkerin hallituksen iltakoulun 19.10.1988 asettaman työryhmän työskentelyyn perustuvan hallituksen ohjelman lisäpöytäkirjassa ilmeni pyrkimys uudenaikaiseen hyvinvointiyhteiskuntaan:

”Hallituspolitiikan tärkeimpänä lähtökohtana on pyrkimys omalta kansalliselta pohjalta uudenaikaiseen ja tasa-arvoiseen hyvinvointiyhteiskuntaan. Ratkaisevassa asemassa ovat lähivuosina vaihtotaseen parantamiseen ja inflaation hillintään tähtäävä talouspolitiikka, Euroopan yhdentymiskehityksen haasteet, tasapainoinen aluepolitiikka sekä oikeudenmukaisuuteen tähtäävä veropolitiikka.”

”Hallitus tehostaa toimenpiteitään julkisen hallinnon uudistamiseksi. Hallinnon palvelukykyä parannetaan, tuottavuutta nostetaan ja joustavuutta lisätään.”

Holkerin hallitusohjelmassa ja lisäpöytäkirjassa julkishallintoon liittyvät puhettavat pitivät sisällään ”yksityiset palvelut” julkisia palveluita täydentämässä sekä toiminnan ”joustavuuden” ja ”tuottavuuden”. Hallitusohjelmassa esiteltiin myös suunta uuteen ”hyvinvointiyhteiskuntaan”

Kuntien valinnanvapautta palvelujen järjestämisen suhteen lisäsivät 1980-luvun uudistukset koskien sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelua ja valtionosuutta (nk. Valtava -uudistus), vapaakuntakokeilut ja hallinnon hajauttaminen sekä 1990-luvun alkupuolella voimaan tulleet valtionosuusjärjestelmän uudistus ja kuntalaki (Julkunen 2011, 63).

Ajallisesti tarkasteltuna palvelumarkkinoiden avaaminen ajoittuu jo Valtava -uudistukseen vuonna 1984. Uudistus oli käännteentekevä yksityisen palvelutuotannon kannalta. Sen valmistelu käynnistyi Sosiaali- ja terveysministeriössä jo vuonna 1976 ja työryhmän ensimmäinen ehdotuskin uudistuksesta tuli vuonna 1979. Ehdotuksen keskeisin muutos oli se, että kunta voisi järjestää sosiaali- ja terveyspalveluita käyttämällä hyväksi yksityisiä palvelutuottajia. Uudistukseen liittyi keskeisesti laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta (Forma ym. 2007, 21).

Turun kauppakorkeakoulun yritystoiminnan tutkimuskeskuksen professori Antti Paasio vaati raportissaan vuonna 1992, että ”kunnallisia palvelutuotannon yksiköitä ei tule suojella kilpailulta, vaan niiden olemassaolon oikeutus arvioidaan palvelujen laadun ja tehokkuuden perusteella” (Paasio 1992, Koskiahon 2008, 169 mukaan). Vaatimuksia kunnallisen palvelutuotannon modernisaatiosta esitettiin sekä poliittisilta että tieteellisiltä tahoilta niiden yhteiskunnallisten asemien tuomalla arvovallalla.

Valtionosuusuudistuksen vaikutukset ulottuivat myös yksityisten palvelujen tarjonnan lisääntymiseen myös sosiaalipalveluissa, erityisesti vanhusten asumispalveluissa ja kotipalveluissa. Palvelumarkkinoilla tapahtui avautumista myös siinä mielessä, että kuntien järjestämisvastuun ja joustavan palvelutuotantomallin mukaisesti yksityisiltä palveluntuottajilta ostamisen vaihtoehto nousi esille (Oulasvirta, Ohtonen & Stenvall 2002, 75).

Hyvinvointivaltion kannatus kansalaisten keskuudessa oli kuitenkin suurta, joten vasta taloudellinen lama antoi päättäjille mandaatin toteuttaa sellaisia muutoksia, joita oli tavoiteltu jo 1980-luvulla. Tällaisina muutoksina voidaan pitää markkinaehtoisuutta, tulonjakosuhteen muuttamista pääomatulojen ja voittojen hyväksi, valtion ja kuntien tehtävien uudelleenarviointia sekä julkisen sektorin laajenemisen pysäyttämistä (Julkunen 2001, 63). Vaikka julkisen sektorin reformi oli käynnistynyt lamasta riippumatta, sitä perusteltiin lamasta johtuvien säästöjen välttämättömyydellä. Osaltaan se mahdollisti julkisen sektorin henkilöstöön kohdistetut vaatimukset sopeutua uusiin organisaatio- ja ohjausmalleihin, osallistua jatkuviin kehittämishankkeisiin sekä omaksua uusia sanastoja ja puhetapoja (em., 108).

Pääministeri Esko Ahon hallituksen (1991–1995) ohjelmassa 26.4.1991 säästöjen välttämättömyyttä perusteltiin seuraavasti:

”Hallituskauden alkaessa taloudelliset näkymät ovat hyvin ongelmalliset. Tämä johtuu sekä kansainvälisestä kehityksestä että Suomen talouden tasapainottomuuksista. Vaihtotaseen vaje on mittava ja valtion rahoitusasema heikkenee voimakkaasti tänä ja ensi vuonna. Työttömyyden jyrkkä kasvu voi pysähtyä vain kaikkien kansalaispiirien yhteisvastuuseen perustuvalla talouspolitiikalla.

Hallituksen talouspolitiikan tavoitteena on...julkisen talouden tehostaminen sekä avoimen sektorin kansantuoteosuuden kääntäminen nousuun.

Tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä ... noudattaa pidättyvyyttä kaikkien tulojen korotuksissa, alentaa työvoimakustannuksia sekä jäädyttää valtion menojen taso ja hidastaa voimakkaasti kuntien menojen kasvua.

Hallitus toteuttaa laman voittamiseksi välittömiä kilpailukykyä parantavia toimia ja julkisen talouden säästötoimia sekä pyrkii talouden rakenteellisten vinoutumien korjaamiseen.”

Holkerin hallitusohjelmaan verrattuna puhutavat kovenivat paitsi säästöjä koskevilta osin, mutta myös tehokkuusvaatimuksilla. Taloudellisen laman johdosta suunniteltuja toimenpiteitä ja puhetapojen koventumista kuvaa hyvin Olavi Riihisen (2011, 126) esimerkkinä käyttämä valtiovarainministeriön 13.9.1992 päiväämä asiakirja julkisen talouden tasapainon parantamisesta ja ehdotuksesta talousneuvostolle, jonka mukaan:

”edessä onkin julkisen sektorin tehtäväpiirin laaja ja perusteellinen uudelleenarviointi, minkä tulee johtaa julkisen sektorin tehtävien ja vastuualueen supistamiseen, etuuksien ja vähemmän tärkeiden palvelujen karsimiseen, maksullisuuden laajentamiseen, hallinnon keventämiseen ja ohjausjärjestelmien uudistamiseen.”

Hallitusohjelmat laadittiin vielä maltillisin sanakääntein, mutta niiden täytäntöönpanoa tarkoittavissa asiakirjoissa lausuttiin julki ”supistamiset”, ”karsimiset”, ”maksullisuuden laajentaminen” ja ”hallinnon keventäminen”. Tästä ilmenee, että esimerkiksi tehokkuusvaatimukset käännettiin toimenpiteiden kielelle hallitusohjelmien täytäntöönpanon ja toteuttamisen yhteydessä.

Keskellä Esko Ahon hallituksen kautta (1991–1994) kärjistyneen taloudellisen laman vaikutus näkyy selkeämmin vasta sitä seuranneen pääministeri Paavo Lipposen (1994–1999) hallitusohjelmassa, jossa esitellään aktiivinen työvoimapolitiikka, yksilölliset työvoimapalvelut ja niin kutsutut kannustinloukot seuraavasti:

”Aktiivisella työvoimapolitiikalla alennetaan avointa työttömyyttä jo vuoden 1995 aikana. Kansallisella rahoituksella toteutettavien ohjelmien piirissä olevien henkilöiden osuus työvoimasta nostetaan vähintään viiteen prosenttiin. Työvoimapolitiikan toimenpiteet kohdennetaan nuoriin ja pitkäaikaistyöttömiin. Työmarkkinoilta syrjäytyminen estetään tehostamalla yhteiskunnan järjestämien työ- ja koulutuspaikkojen tarjontaa.”

”Työhallinnon palveluja tehostetaan yksilöllisempien työvoimapalvelujen takaamiseksi.”

”Sosiaali- ja terveystyöpalvelut, ansiosidonnainen sosiaaliturva ja vähimmäisturva muodostavat hyvinvointiyhteiskunnan ytimen. Niiden turvaamiseksi sosiaali- ja terveysturvassa tarvitaan vaalikauden aikana merkittäviä, rakenteellisia muutoksia ja menojen karsintaa.

Tukijärjestelmiä on kehitettävä niin, että työn tekeminen parantaa aina taloudellista tilannetta. Vähimmäisturvan etuusjärjestelmää on selkeytettävä.

Sosiaalietuuksien, asiakasmaksujen, ansiotulojen kasvun ja verotuksen on muodostettava kokonaisuus, joka kannustaa työn tekemiseen, opiskeluun sekä estää nk. kannustinloukkujen syntymisen. Sosiaalisten tulonsiirtojen, maksujen ja verotuksen yhteensovittamisesta tehdään kokonaisarviointi ja tarvittavat toimenpiteet toteutetaan mahdollisimman pikaisesti mahdollisimman pikaisesti siten, että ei heikennetä kaikkein heikko-osaisimpien turvaa. Perhepoliittisten tukien ja palvelumaksujen yhteensovittaminen selvitetään samassa yhteydessä.”

Pääministeri Paavo Lipposen hallitusohjelman jatkettiin tehostamispuhetta, mutta esiteltiin myös aktivointiin, kannustavuuteen ja kannustinloukkuihin liittyviä käsitteitä. Erityistä Lipposen hallitusohjelmassa on myös se, että siinä sosiaaliturvan rakenteellisia muutoksia ja menojen karsintaa perusteltiin hyvinvointiyhteiskunnan turvaamisella.

Uusi kuntalaki vuodelta 1995 vahvisti hajautettua järjestelmää ja selvensi palvelujen monituottaja -mallia. Kuntalain 2 §:ssä säädettiin kuntien tehtävistä ja niiden järjestämistavoista seuraavasti:

”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

Keskeisiä vuosien 1987–1995 aikana toteutettuja julkisen hallinnon uudistuksia olivat tulosjohtamisen käyttöönotto, hallinnon hajauttaminen ja valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Uudistustoiminta sai vaikutteita OECD:n suosituksista ja länsimaissa toteutetuista hallinnon uudistuksista. Uudistuksia perusteltiin taloudellisella välttämättömyydellä, hyvinvointivaltion säilyttämisellä ja kansalaisten palvelun parantamisella, mutta todellisuudessa niiden taustalla olivat myös 1980 -luvulta 1990 -luvulle Suomeenkin ulottuneet yhteiskuntapoliittiset suuntaukset, kuten uusliberalismi. Julkiseen hallintoon kohdistuvat uudistusvaatimukset ja uudet puhettavat perustuivat Suomeen levinneeseen New Public Management -doktriiniin, joka painotti toiminnan tehokkuutta, taloudellisuutta, tulosten ja suoritusten mittaamista, markkinoistamista, kilpailuttamista, sopimuksellisuutta sekä kustannusten leikkauksia (Rajavaara 2007, 128).

Pääministeri Paavo Lipposen I hallituksen kaudella järjestettiin maakunnallisia tulevaisuusfoorumeja, joissa keskusteltiin hallitusohjelmaan liittyvistä asioista. Lahdessa järjestetyssä foorumissa Lahden Teollisuusseura ry:n hallituksen jäsen Markku Ahtela (Tulevaisuusfoorunit 1998 -raportti, 42 - 43) pohti puheenvuorossaan kansalaisten omavastuuta suhteessa yhteiskunnan tukeen seuraavasti:

”Kestämmekö me suomalaiset hyvinvointia, osaammeko elää hyvinvointivaltiossa? Yrity maailmassa rahoitus yksinomaan vieraalla pääomalla on harvoin käyttökelpoinen vaihtoehto. Hyvinvoinnin rahoitus kokonaan ulkopuolisella rahoituksella tuntuu siis jo käsitteenä vieraalta. Hyvinvointimme keskeisistä kulmakivistä tulisi voida yhteiskunnassa vastuuta tuntien sopia. Vastuuta edellytetään tällöin sekä antajalta että pyytäjältä...Ahtela päätyi siihen johtopäätökseen, että hyvinvointimme ylläpito tapahtuu kelvottoman huonolla hyötysuhteella, mikä on seurausta ongelmista sekä järjestelmässä että päätöksenteon tasossa...

Tulevaisuusfoorumeissa käytetty puheenvuoro on vain yksi esimerkki niistä koventuneista puhetavoista, joihin myös Kirsi Juhila (2005, 179) viittaa kommentoidessaan YLE24-uutisten arkiston sivuilla esitettyjä vaatimuksia nuorten työttömien pakkotöistä tai alkoholistihoidoille haluttavista rajoista. Ensimmäisessä viittauksessa Kuntaliiton asiantuntija kuvaa ongelmalliseksi tilannetta, jossa työtön nuori voi lorvailla verovaroin. Jälkimmäinen tai koskee epäkohtaa, jonka kaksi lääkäriä näkee alkoholistien saaman hoidon rajattomuudessa.

Kokkolassa 16.11.1998 pidetyssä tulevaisuusfoorumissa Sisäasiainministeri Jan-Erik Enestam alusti teeman otsikolla ‘Hyvinvointivaltiosta hyvinvointiyhteiskuntaan’. Enestamin mielestä hyvinvointiyhteiskunta on sosiaalisesti kestävä yhteiskunta, jossa julkinen valta luo keskeiset edellytykset sille että jokainen voi luottaa saavansa hyvää koulutusta, hoitoa tai muita palveluita, jotka turvaavat kaikkien yhtäläiset mahdollisuudet. Enestamin mukaan kohtuullinen toimeentulo on turvattava työtulojen puuttuessa tai niiden ollessa riittämättömät. Hänen näkemyksensä mukaan suomalaisen yhteiskunta- ja hyvinvointimallin ydin on ennen kaikkea korkealaatuisissa palveluissa, ei tietyn tasoisissa tulonsiirroissa (Tulevaisuusfoorunit 1998 -raportti, 72).

Pääministeri Paavo Lipposen II hallituksen (1999–2003) ohjelmassa tulee esille yksilöiden oman elämän hallinta, omais- ja lähimmäistyö julkisten palvelujen täydentäjänä sekä työn ensisijaisuus toimeentulon turvaajana:

”Hallituksen sosiaalipolitiikan lähtökohtana on pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan säilyttäminen. Tavoitteena on kehittyvä yhteiskunta, joka takaa kaikille mahdollisuuden oman elämänsä hallintaan ja aktiiviseen osallistumiseen. Hallituksen keskeisenä painopistealueena on edistää toimia, joilla ehkäistään ja vähennetään vakavia köyhyysongelmia, syrjäytymistä ja huono-osaisuuden kasautumista.

Hallitus korostaa työn ensisijaisuutta. Sosiaaliturvaetuuksien, verotuksen ja palvelumaksujen uudistamista jatketaan siten, että työn vastaanottaminen on aina taloudellisesti kannattavaa.”

”Väestön terveys ja sen edistäminen otetaan yhdeksi julkista ja yleistä päätöksentekoa ja toimintaa ohjaavaksi sekä siihen vaikuttavaksi tekijäksi. Julkisen vallan järjestämisvastuulla olevien sosiaali- ja terveyspalvelujen on oltava kaikkien saatavilla ja ne tulee kustantaa pääosin verovaroin. Niitä täydentävät yksityiset palvelut, kolmas sektori sekä omais- ja lähimmäistyö.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on luotava tehokkaat ja toimivat hoitoketjut, tarkoituksenmukainen hoidon porrastus ja hyödynnettävä tehokkaasti uutta teknologiaa.”

Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelmaan (Hallitusohjelma 24.6.2003) liittyvät julkisen hallinnon tuottavuushanke sekä jäljempänä käsiteltävä sosiaalialan kehittämishanke. Vanhasen ensimmäisen hallituksen käynnistämä tuottavuusohjelma pyrki hallitusohjelman mukaisesti lisäämään julkisen hallinnon ja palvelujen saatavuutta, laatua, tuottavuutta ja tehokkuutta (em., 50). Tämä tavoite konkretisoitui hallituksen strategia-asiakirjassa 25.9.2003 (s. 81), jossa julkisen hallinnon ja palvelujen tuottamisen parantaminen päätettiin toteuttaa valtionvarainministeriön tuottavuuden toimenpideohjelmalla. Toimenpideohjelma koostui kuudesta osahankkeesta, joilla kullakin oli oma kokoonpanonsa ja puheenjohtaja. Osahankkeisiin nimetyt henkilöt olivat pääasiassa valtiovarainministeriön virkamiehiä. Toimenpideohjelmassa (em.) edellytettiin kunnilta toimintojen ja palvelutuotannon rakenteiden uudistamista seuraavasti:

”Valtion rahoituksen vakautta, ohjattavuutta sekä kannustavuutta parannetaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksia ja niiden prosenttiosuutta nostetaan. Lisäksi terveydenhuollon palvelujärjestelmän kehittämiseen osoitetaan hankerahoitusta periaatepäätöksen mukaisesti. Lisärahoitus edellyttää kuntien ja kuntayhtymien toimintojen ja palvelutuotannon rakenteiden uudistamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuksista varataan resursseja sosiaalialan kehittämisohjelman eteenpäinviemiseen.”

Hallitusohjelman mukaisesti aloitettiin sosiaalialan kehittämishanke vuosina 2003–2007. Sisäasianministeriön parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa -nimisen selvityksen mukaan (2005, 42) Valtioneuvosto teki 2.10.2003 periaatepäätöksen sosiaalialan tulevaisuuden turvaamiseksi. Periaatepäätöksen tarkoituksena oli vahvistaa sosiaalialan kehittämisen linjaukset lähivuosiksi sekä varmistaa sosiaalialan tasapainoinen kehittäminen. Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteita olivat palveluiden saatavuuden turvaaminen, palvelurakenteiden ja toimintojen vahvistaminen sekä henkilöstön osaamisen ja riittävyyden turvaaminen. Keskeisenä tavoitteena oli myös sosiaalipalveluiden tehokas tuottaminen ja rahoituksen vahvistaminen. Samanaikaisesti käynnistettiin sosiaalialan pitkän aikavälin kehittäminen Hyvinvointi 2015 -ohjelmalla. Sosiaalialan kehittämishankkeen tarkoituksena oli tukea kuntia palvelujen pysyvässä uudistamisessa. Sosiaalialan kehittämishanke koostui 4 hankekokonaisuudesta ja 23 osahankkeesta.

Sosiaalialan kehittämishankkeen aikana 2003–2007 kuntien valtionosuuksia lisättiin yhteensä 110 miljoonalla eurolla hankkeen mukaisiin uudistuksiin. Lisäksi kuntien omia sosiaalialan kehittämishankkeita tuettiin valtionavustuksin yli 82 miljoonalla eurolla (Kallinen-Kräkin 2008, 21). Yksittäisiä hankkeita oli satoja ja hankkeiden tuotoksina valmistui myös huomattava määrä kirjallisia raportteja ja selvityksiä.

Sosiaalialan kehittämishankkeen toimintasuunnitelmassa (2003, 9) todetaan, että laajan julkisen hyvinvointivelvoitteen ylläpito edellyttää sekä palvelujen priorisointia että kansalaisten oman vastuun korostamista. Tällöin korostuvat myös asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden huomioon ottaminen, aktiivisuus ja kyky tukea ihmisiä toimintakyvyn säilyttämisessä. Tämän katsottiin edellyttävän palvelujärjestelmältä joustoa, innovatiivisuutta ja verkostomaista työskentelyotetta.

Toimintasuunnitelmassa kehittämishankkeen tavoitteiksi asetettiin sosiaalialan tulevaisuudesta annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti uudenaikaistaa sosiaalialan palvelut, kehittää ehkäisevää toimintaa ja turvata sosiaalialan tasapainoinen ja pitkäjänteinen kehittäminen myös tulevaisuudessa. Sosiaalipalveluiden keskeisiä kehittämisen kohteita olivat palvelujen saamisen ja laadun turvaaminen sekä asiakaslähtöisyyden parantaminen. Toimintasuunnitelman mukaan asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn ylläpidon ja kehittämisen sekä oman vastuun ja aktiivisuuden kehittämisen tärkeänä edellytyksenä on se, että yhteiskunnalliset palvelujärjestelmät toimivat tehokkaasti

ja tukevat aktiivisesti ihmisten omatoimista suoriutumista (em., 10).

Toimintasuunnitelman periaatteen siirtyivät sittemmin eri hankekokonaisuuksien ja alueellisten osahankkeiden puhetapoihin ja tavoitteisiin. Esimerkiksi vuonna 2007 sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelman Etelä-Suomen alueellinen johtoryhmä kokouksessa 18.10.2007 todettiin jo varsin voimakkaasti, että vaikuttavuuden ja tuottavuuden arviointi tulee nykyistä enemmän kytkeä osaksi kaikkia sosiaali- ja terveystalouksia.

Sosiaalialan kehittämishankkeen toimintasuunnitelmassa (2003, 16) nostettiin näkyvästi esiin myös tavoite uudistaa sosiaalityötä ja sosiaalipalveluja kokoamalla, arvioimalla ja välittämällä tietoa toimivista ja vaikuttavista työmenetelmistä sekä työkäytännöistä. Tarkoituksena oli, että sosiaalipalvelut ja työkäytännöt yhä enenevässä määrin perustuisivat tutkittuun tietoon ja koeteltuun näyttöön. Tavoitteena oli parantaa asiakkaiden saamien palvelujen laatua ja vaikuttavuutta uudistamalla sosiaalipalveluja ja kehittämällä ammatillista osaamista.

Suomen kasallisessa Lissabon-toimenpideohjelmassa 2005–2008 julkisen talouden tasapainot ylläpitämiseen nähtiin kolme keinoa, jotka olivat ”julkisen vallan vastuulla olevan palveluvalikoiman ja palvelujen määrän sopeuttaminen voimavaroihin, kustannusten siirtäminen käyttäjille ja tuottavuuden lisääminen” (2005, 16). Toimenpideohjelman mukaan:

”Hallituksen lähtökohtana on julkisen sektorin vastuulla olevien palvelujen saatavuuden ja laadun turvaaminen myös tulevaisuudessa. Julkista sektoria kehitetään tästä lähtökohdasta mahdollisimman tehokkaaksi ja taloudelliseksi. Valtiovarainministeriön käynnistämän tuottavuuden toimenpideohjelman avulla julkisen sektorin tuottavuutta parannetaan muun muassa jatkamalla liikelaitostamisia, yhtiöittämiä ja palvelujen ostamista yksityiseltä ja kolmannelta sektorilta, uudistamalla palvelutuotannon rakenteita ja toimintatapoja, hyödyntämällä erikoistumisen ja suurempien kokonaisuuksien tuomia mittakaavaetuja, käyttämällä tehokkaammin tieto- ja viestintätekniikkaa sekä tehostamalla hankintatoimintaa.”

Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyen toimenpideohjelmaan (2005, 33) on kirjattu vastaava vaatimus seuraavasti:

”Toimintaympäristön muutokset ja niihin vastaaminen edellyttävät merkittäviä uudistuksia palvelujen järjestämisessä, jotta niiden saatavuus ja laatu voidaan turvata tulevaisuudessa, kun väestön ikärakenne muuttuu ja kuntien menopaineet kasvavat.”

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteuttamisen toimenpideohjelmaan sisältyi menettely, jossa ensi vaiheessa kunta- ja palvelurakenneryhmä arvioi palveluiden järjestämisvastuita vähintään vuoteen 2015 ulottuen saatavuuden ja laadun sekä tehokkuuden ja tuottavuuden näkökulmista. Lisäksi hankkeen tehtäväksi tuli valmistella keskeiset ja välttämättömät kuntien palveluiden järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvät lainsäädännölliset muutokset (em.).

Valtioneuvoston päätökseen (11.3.2005) valtionalouden kehyksistä 2006–2009 sisältyi toimeksianto toteuttaa kunta- ja palvelurakennemuutostus. Siltä pohjalta valmisteliin hallituksen strategia-asiakirja 2005 ja käynnistettiin niin kutsuttu PARAS -hanke eli kunta- ja palvelurakennemuutostus. Paras -hankkeessa tarkastelun kohteeksi otettiin kuntajaon muutokset ja kuntarajat ylittävä yhteistyö sekä palveluiden eri järjestämis- ja tuottamistapojen parhaiden käytäntöjen käyttöönotto. Huomioon tuli ottaa erityisesti palvelujen saatavuus, laatu, tehokas tuottamistapa, tuottavuuden parantaminen, tietotekniikan kehitys ja vaikutus henkilöstöön.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen (2007–2010) ohjelman johdannossa nostetaan ensimmäistä kertaa esiin yksilön vastuu siten, että ”suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisessa hallitus haluaa selkiyttää oman vastuun, yhteisen vastuun ja yhteiskunnan vastuun välistä suhdetta.”. Ohjelmassa todetaan, että kansalaisten perusturvaa on vahvistettava, mutta yhteiskunnan sosiaalisia tukia ja palveluita pitää kohdentaa huolenpitoa eniten tarvitseville (Hallitusohjelma 19.4.2007, 3). Hallitusohjelman mukaan julkisten menojen kasvun hillinnässä tärkeimpiä ovat kunta- ja palvelurakennemuutostus sekä valtion tuottavuusohjelma, jonka toteuttamista hallitus jatkaa ja päättää kevään 2008 kehyksen yhteydessä uusista toimenpiteistä (em., 16). Hyvinvointipolitiikan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden linjauksia hallitusohjelmaan (em., 51 - 56) oli kirjattu seuraavasti:

”Hallituksen tavoitteena on kannustaen ja välittäen vahvistaa ihmisten perusturvaa ja arjen turvallisuutta, parantaa palveluiden vaikuttavuutta ja monipuolisuutta sekä lisätä inhimillistä hyvinvointia.”

”Sosiaali- ja terveydenhuollossa parannetaan palvelujärjestelmän laatua, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Tehostetaan uuden teknologian käyttöönottoa sekä parannetaan palvelujärjestelmän läpinäkyvyyttä ja ohjausta. Parannetaan kansalaisten toimintaedellytyksiä sekä mahdollisuuksia omatoimisuuteen ja osallistumiseen.”

”Hallitus käynnistää sosiaaliturvauudistuksen, joka toteutetaan vaiheittain ja ensimmäiset esitykset tuodaan eduskuntaan viimeistään syysistuntokaudella 2008....sosiaaliturvauudistuksen tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen...”

”Palvelujen järjestämisvastuu tulee säilyttää kunnilla ja rahoituksen tulee pääosin perustua valtionosuuteen ja kuntien omiin verotuloihin. Palveluiden saatavuuden ja laadun turvaamiseksi on niiden rahoituspohjaa tarkistettava myös asiakasmaksujen osalta....

Kansalaisten yhdenvertaisuus turvataan vahvistamalla palvelujen käyttäjien oikeuksia. Palvelujen laatusuosituksia uudistetaan tavoitteena sitovuustason nostaminen. Tehostetaan toiminnan ja palvelujen laadun ja vaikuttavuuden arviointia sekä palvelujen valvontaa ja ohjausta.”

”Toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluinnovaatiohanke, joka kohdistuu mm. kansalaisten omatoimisuuden, osallistumisen ja toimintaedellytysten parantamiseen, työnjaon kehittämiseen, toiminnan ja palvelujen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden parantamiseen sekä palvelujen monipuolisuuden.

Kunta- ja palvelurakennemuutostukseen liittyen valtioneuvosto päätti toteuttaa 31.1.2008 sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämisohjelman vuosille 2008–2011. Alueellisista kuulemistilaisuuksista saadun aineiston lisäksi ohjelman painotukset perustuivat pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan. Kehittämisohjelma sisälsi ne toimenpiteet, joihin hallitus oli sitoutunut sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämisessä hallituskautensa ajaksi sekä toimi sateenvarjona käynnissä oleville muille ohjelmille (Kehittämisohjelma 2008, 12 - 18).

Kehittämisohjelmassa nostettiin esiin ne keskeiset asiat, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon laatua ja kustannustehokkuutta katsottiin voitavan edistää. Tällaisina asioina nostettiin ohjelmassa esiin palvelujen vaikuttavuuden parantaminen, ongelmien ennaltaehkäisy, peruspalvelujen vahvistaminen sekä palvelurakenteiden ja asiakasprosessien parantaminen, uusien teknologiaratkaisujen ja palveluinnovaatioiden käyttöönottoaminen sekä johtamisen ja henkilöstörakenteen kehittäminen (em., 21).

Kehittämishjelman (2008, 22) mukaan työtä tehdään dialogissa valtakunnallisten, alueellisten ja kunnallisten toimijoiden kesken. Sosiaali- ja terveysministeriö suuntaa kehittämistoiminnan valtionavustuksia kehittämistyön alueelliseen toteuttamiseen. Omalla kehittämistyöllään kunnat ja muut alueelliset toimijat edistävät sitä, että ”kansallisesti sovitut tavoitteet ja toimenpiteet” edistyvät.

Kehittämishjelmassa tuotiin esiin varhainen puuttuminen myönteisenä toimintatapana, jolla on merkittävä vaikutus myös palvelujen tarpeen ja kustannusten kasvun hillintään (em., 32), työttömien aktivointi ja niin sanotut välityömarkkinat aktivoivan sosiaalipolitiikan osana (em., 35 - 36) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden johdon käytössä olevien kansallisiin määräyksiin perustuvien toiminnan ohjaus- ja seurantajärjestelmien sekä vertaiskehittämisen mahdollistavien benchmarking -järjestelmien kehittäminen sosiaali- ja terveysministeriön johdolla (em., 39).

Yhteisvastuun yhteiskuntaan kuuluu kehittämishjelman (2008, 49 - 50) mukaan monien toimijoiden mukanaolo palvelujen tuotannossa, jolla pyritään rakentamaan uudenlaisia julkisen, yksityisen sekä järjestöjen kumppanuuksia palvelujen tuottamisessa. Samalla voidaan kehittää palvelujen laadun ja vaikuttavuuden mittaamista ja luoda ”Hyvä Käytäntö” -verkosto tukemaan palveluinnovaatioiden tuotteistamista, levittämistä ja käyttöönottoa.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa (2011, 55) todetaan, että:

”Sosiaaliturvan kehittämisessä pääpaino on palveluiden laadun, saatavuuden ja vaikuttavuuden parantamisessa sekä etuuksien kehittämisessä niin, että jokaisen toimeentulo turvataan. Sosiaaliturva osaltaan vahvistaa yhteisöllisyyttä sekä rohkaisee edistämään omaa hyvinvointia ja ottamaan vastuuta itsestä ja lähimmäisistä.”

Hallitusohjelman (em.) mukaan:

”Työ on parasta toimeentuloturva. Oma ja perheen toimeentulo hankitaan ensisijaisesti tekemällä töitä. Kaikki eivät kuitenkaan voi tehdä työtä korkean iän, sairauden, työttömyyden, vamman, opiskelun, kuntoutuksen, lapsen hoidon tai muun inhimillisen syyn takia. Siksi tarvitaan kunnollinen toimeentulo-turva. Perusturvan tulee mahdollistaa riittävä toimeentulo ja elintaso kaikille. Ansioturvalla säilytetään kohtuulliset kulutusmahdollisuudet. Perusturvan ja ansioturvan tulee kannustaa oman elämäntilanteen parantamiseen”.

Sosiaalipalveluiden tuottamisesta todettiin vuoden 2011 hallitusohjelmassa (em.) muun muassa seuraavaa:

”Kuntien järjestämismvastuulla olevat palvelut tuotetaan asiakaslähtöisesti sekä laadukkaalla ja kustannusvaikuttavalla tavalla. Kunta voi tuottaa palvelut itse, yhdessä toisten kuntien kanssa tai ostaa ne toiselta kunnalta tai yksityisiltä palvelutuottajilta (yritykset, järjestöt, säätiöt). Yksityinen ja kolmas sektori täydentävät kuntien palveluja. Kolmannen sektorin ja seurakuntien osaamista ja kokemuksia hyödynnetään”.

Hallitusohjelmassa päätettiin myös käynnistää kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämissuohjelman kakkosvaihe (KASTE II), jonka painopistealueiksi asetettiin muun muassa syrjäytymisen ehkäisy ja yleinen palvelujen kehittäminen. Kaste II -ohjelmaan sisältyi aikaisemmin tavoin myös sosiaali- ja terveysalan henkilöstön saatavuuden, osaamisen ja työhyvinvoinnin edistäminen. Kehittämishankkeissa luodut hyvät käytännöt päätettiin ottaa käyttöön maanlaajuisesti.

Käsitykset sosiaalipolitiikan tavoitteista ja niiden sisällöistä ovat edellä kuvatuin tavoin muuttuneet 1980-luvulta lähtien niin merkittävästi, että voidaan puhua eräänlaisesta täyskäännöksestä, jossa pohjoismainen hyvinvointivaltio on saanut väistyä tuottavuuden ja kilpailukyvyn ideoiden tieltä. Muutos on näkynyt ennen kaikkea kulttuuristen toimintamallien ja puhetapojen muutoksina (Niemelä 2008, 12).

Ulla Mutka (1998, 10 - 11) kuvaa edellä mainittua sosiaalipolitiikan täyskäännöstä sosiaalityön asiantuntijuuden kannalta ”neljäntenä käänteenä”. Koko 1990-luvun jatkunut taloudellinen epävarmuus, hyvinvointivaltion ympärille syntyneet kiistat ja jännitteet sekä niiden yhteydessä vahvistuneet uudet poliittis-ideologiset näkemykset ovat Mutkan mukaan selvästi haurastuttaneet aikaisempaa yhteisvastuuta, solidaarisuutta ja oikeudenmukaisuutta painottaneita linjauksia. Tämän seurauksena muuttuva arkipäivä, elintapojen erilaistuminen sekä hyvinvointivaltion eroosio ja pyrkiminen markkinaperusteisiin ratkaisuihin kustannusten vähentämiseksi muotoilevat sosiaalityötä uudelleen.

Valtionhallinnon voimakkain uudistusvaihe alkoi Harri Holkerin I hallituksen (1987–1991) toimesta, kun vuoden 1991 hallintopoliittisessa selonteossa hallitus täsmensi ohjelmansa pohjalta hallinnon kehittämisen linjaustansa. Seuraavien vuosien aikana taloudellinen lama kiihdytti rakenteellisia uudistuksia tarjoten niille välttämättömyyteen

liittyvän perusten. Liikelaitostaminen ja yksityistäminen pääsivät vauhtiin ja hallinnon keskitettyjä ohjausjärjestelmiä kevennettiin ja purettiin. Ohjausjärjestelmän tärkeimpiä uudistuksia olivat kehysmenettelyn, tulosohjauksen ja tulosjohtamisen käyttöönotto, valtionosuus- ja budjettijärjestelmän uudistaminen sekä politiikan sääntelyn, hallinnon rakenteiden ja henkilöstöhallinnon keventäminen. (Tiihonen 2009, 330 Väärälän 2010, 33 mukaan). Valtionhallinnossa toimeenpannut uudistukset levisivät pian myös kuntasektorille edellä mainitun ohjausjärjestelmän sekä kuntien omaehtoisesti käyttöön ottamien uusien (tulos)johtamisjärjestelmien avulla.

Johanna Kallion (2010, 19 - 20) mukaan uusi sosiaalipolitiikka eroaa laajenevan hyvinvointivaltion politiikasta siinä, että poliitikkojen tavoitteet ovat muuttuneet. Sosiaalipoliittisten tarpeiden kasvaessa ja taloudellisen kilpailukyvyn merkityksen korostuessa sekä erityisesti taloudellisissa laskusuhdanteissa poliitikot ovat olleet yksimielisiä siitä, ettei hyvinvointivaltioiden kohtaamia haasteita voida ratkaista verotusta kiristämällä tai sosiaalimenoja lisäämällä.

Hyvinvointivaltio on kuitenkin saanut kansalaisten keskuudesta niin suurta tukea, että uuden sosiaalipolitiikan epäsuosio on johtanut siihen, että muutokset on jouduttu toteuttamaan vähittäin ja poliitikot ovat joutuneet käyttämään erilaisia taktiikoita, joilla he ovat jakaneet ja piilottaneet syyllisyytään ikävistä ratkaisuista. Hyviä esimerkkeinä syyllisyyden piilottamisen taktiikoista ovat välttämättömyysretoriikka, muutosten vähättely ja niiden perustelu hyvinvointivaltion säilyttämisellä. Myös puhe vastuullisuudesta ja vastuun ottamisesta on ollut esillä 1990-luvun taloudellisesta lamasta alkaen (em.)

Muutosta koskeva välttämättömyyspuhe on hakenut perusteita myös Euroopan unionin jäsenyydestä siten, että EU on toiminut auktoriteettina, joka on antanut suomalaisille päättäjille oikeutuksen ja velvoitteen toimia talouskasvun, kilpailukyvyn sekä sosiaaliturvan muuttamisen välttämättömyyden nimissä (em.).

Jaakko Kianderin (2001, 86) mukaan 1980- ja 1990-lukujen vaihde on ollut eräänlainen vedenjakaja, josta lähtien on pyritty rajoittamaan julkisten menojen ja erityisesti sosiaalimenojen kasvua ja sen tilalle on tullut vähitellen karsinta, rajoittaminen ja sopeuttaminen. Niihin on liittynyt myös rakenteellisia ja laadullisia uudistuksia, joilla on

vähitellen siirrytty aiemmasta universaalisuudesta kohti tarveharkintaa ja korostetumpaa yksilön omaa vastuuta.

Mikko Kautto (2004, 25) pitää epäuskottavana ajatusta, että Suomessa olisi pyritty vaihtamaan sosiaalipolitiikan mallia pitäen esikuvana liberaaleja regiimejä, koska suomalaisessa reformissa näyttäisi olevan sekä vanhoja pohjoismaisia elementtejä että uusia painotuksia. Pohjoismaisena elementtinä voisi pitää työn hinnan alentamisen torjumista ja aktiivista työvoimapolitiikkaa. Palveluiden roolin kehittämisessä ollaan Kauton mukaan vielä mahdollisen linjavalinnan edessä sen suhteen, nähdäänkö sosiaalipalvelut vastikkeettomana yksilökohtaisena tukena vai kehitetäänkö niitä vastikkeellisuutta ja palvelun saajan velvollisuuksia korostavaan suuntaan. Oman käsitykseni mukaan myös työn hinnan alentamisvaatimukset ovat sittemmin hiipineet myös suomalaiseen työmarkkinapolitiikkaan.

Johanna Kallio (2010, 24) kuvaa hyvinvointivaltion nykyisen muutoksen luonnetta vähittäiseksi, hiipiväksi ja kumuloituvaksi. Hyvinvointivaltion tai -yhteiskunnan kannatuksen ollessa laajaa, poliitikot välttävät radikaaleja hyökkäyksiä vanhoja instituutioita vastaan esimerkiksi niitä suoranaisesti purkamalla. Vähittäin ja huomaamatta tapahtuvat muutokset eivät herätä vallitsevan järjestelmän kannattajia aktiiviseen vastarintaan. Muutokset voidaan toteuttaa siten, että vanhan järjestelmän tai menettelytavan rinnalle ilmestyy uusi, joka vähitellen valtaa tilaa vanhalta korvatakseen sen lopulta kokonaan. Esimerkiksi yksityisen palvelujärjestelmän asiakaskuntaa ja käyttöä voidaan kasvattaa vähitellen, jolloin julkiselle sektorille jäävät vain maksukyvyttömät asiakkaat. Kunnissa voidaan menetellä siten, että palveluille varattavat määrärahat pidetään ennallaan tarpeen kasvusta huolimatta. Tämän kaltainen alibudjetointi voi näkyä palvelujen heikkenevänä laatuna ja saatavuutena sekä asiakkaiden määrän rajoittamisena.

Leena Eräsaari (2011, 12) kuvaa uusliberalismin ja sitä toteuttavan New Public Management -doktriinin aiheuttamaa muutosta nopeaksi shokkiefektiksi, jonka toteuttamisessa käytettiin kriisitietoisuutta, jotta muutokset voitiin toteuttaa ”sotaa muistuttavissa oloissa” nopeasti, suunnittelematta, epädemokraattisesti ja joissain tapauksissa jopa perustuslain vastaisesti. Myös Julkunen (2002, 28) katsoo käänteen olleen äkillinen.

Riippumatta siitä arvioidaanko sosiaali- tai hyvinvointipolitiikan muutoksen tapahtuneen nopeasti vai hivuttamalla, voidaan ajatella hallitusohjelmien ja niiden perusteella toteutettujen kehittämishankkeiden vaikuttaneen New Public Management -doktriinin ja sen puhetapojen sekä käytäntöjen leviämiseen kunnalliseen sosiaalitoimeen ja -työhön. Kehittämisohjelmiin perustuviin alueellisiin hankkeisiin osallistuneet sosiaalityöntekijät ovat joutuneet pohtimaan heille ylhäältä annettuja teemoja sekä käyttämään tässä pohdintatyössä näin annettuja puhetapoja.

Hyvinvointipolitiikan muutokset perustuivat hallitusohjelmissa esiin tuotuihin tavoitteisiin, jotka toimeenpantiin erilaisilla sosiaali- ja terveydenhuollon ohjelmilla, hankkeilla ja projekteilla. Alueellisille ja kunnallisille projekteille oli ominaista niiden kiinnittyminen valtakunnallisiin kehittämishjelmiin ja -hankkeisiin. Päivi Rinteen (2009, 161) mukaan projektiasiakirjoista on luettavissa kuuliaisuus ylemmän tahon suorittamalle määrittelylle. Selittävinä tekijänä saattaa olla, että kirjoittamisessa on pitäydytty ylhäältä annettuun ”viralliseen totuuteen” tai tottuminen ylätasolla asetettujen tavoitteiden abstrakteihin puhetapoihin. Käsittääkseni ohjelmien ja projektien ilman kritiikkiä tapahtunut uuteen julkisjohtamiseen ja markkinoistamiseen liittyvien puhetapojen uusintaminen oli seurausta myös siitä, että projektihakemusten hyväksymisen varmistaminen ja rahoituksen saaminen projekteille on edellyttänyt ylhäältä annettujen teemojen ja puhetapojen käyttämistä projektihakemuksissa. Näin ylhäältä tullut informaatio- ja talousohjaus ovat vaikuttaneet myös projektien sisällön muodostumiseen. Tässä tutkimuksessa ei ole ollut mahdollisuutta tutkia näiden puhetapojen mahdollista vaikutusta sosiaalityön käytäntöihin.

Rinteen (2009, 87) mukaan valtakunnallisten projektien viestittäessä perusteluissaan sosiaalialan kentälle taloudellisten ehtojen muutosta, myös seudulliset ja paikalliset kehittämisprojektit sovelsivat uusia toimintaperiaatteita käytäntöön. Paikallisten projektien perusteluissa kustannusten karsiminen tuotiin esille vallitsevien olosuhteisiin perustuvana realiteettina ja käytännön pakkona. Talouden voimakasta läsnäoloa ei kuitenkaan kyseenalaistettu, vaan taloudellisiin reunaehtoihin suhtauduttiin käytännössä.

Risto Eräsaari (1999, 159) puhuu uskosta ”hallinnan järjen” ylivertaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen, jonka seurauksena ongelmien, kehysten

ja sääntöjen muutoksista ja käännekohdista ei keskustella. Kyse voi myös olla Ulla Mutkan (1998, 121 - 128) ideoimasta hiljaisuuden kulttuurista, joka oli osaltaan seurausta siitä, että kannan ottamisesta saattoi seurata vaikeuksia (em., 127).

Ulla Mutkan (1998, 53 - 54) mukaan kysymys oli mukautumisesta julkisen sektorin talous- ja kustannuskriisiin, markkinaohjauksen vahvistamiseen sekä toimintojen taloudellisuuden ja tuloksellisuuden tehostamiseen. Mutkan tutkimuksessaan haastattelemat sosiaalityöntekijät olivat lähes yksimielisiä siitä, että taloudellisuuden, tehokkuuden ja suorituskykyisyyden kysyminen ja arviointi olivat myös sosiaalityössä tärkeää ja paikallaa.

Kyösti Raunion (2000, 21 - 22) mukaan 1990 -luvun yhteiskunnallisissa murroksissa hyvinvointivaltio, toimeentuloturva ja palvelut joutuivat voimakkaan muutoksen kohteeksi. Samalla tuli yhä ilmeisemmäksi, että ammatillisen sosiaalityön vahvistuminen ei voinut enää perustua virkojen lisäämiseen, vaan enemmän ammatillisten toimintatapojen kehittämiseen. Tällöin murroksen haasteisiin vastaamisessa resurssien lisäämistä tärkeämmäksi muodostui resurssien tehokas käyttäminen.

Myös sosiaalityön 1980- ja 1990-luvuille ajoittuneet oman professionaalisuuden ja tieteellisyyden kehittämisen intressit saattoivat osaltaan myötävaikuttaa hiljaisuuden kulttuurin ja kritiikkittömyyden syntymiseen (Mutka 1998, 157). Tässä prosessissa sosiaalityön sitoutuminen tieteellisyyteen nähtiin tärkeäksi lähtökohdaksi. Valtiovallan taholta tullut tuki sosiaalityön professiopyrkimyksille saattoi osaltaan perustua siihen, että sillä turvattiin suurten sosiaalihuollon reformien nopea, tehokas ja kritiikitön toteuttaminen (Mutka 1998, 158).

Foucault'laiseen diskurssiin voidaan sisällyttää mukaan myös vaikeneminen (Husa 1995, 43). Tämä selittyy sillä, että myös vaikeneminen voi kantaa ja pitää sisällään merkityksiä. Edellä kuvattua sosiaalityön hiljaisuuden kulttuuria voidaankin pitää Foucault'laisittain eräänlaisena hiljaisuuden diskurssina, mikä on ollut mahdollistamassa tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta koskevien diskurssien muodostumiseen diskursiivisiksi käytännöiksi myös sosiaalityössä. Lähes yhtä perusteltu saataisi olla johtopäätös siitä, että vaikeneminen on ollut yksi vastarinnan muoto.

Edellä olevat seikat selittänevät sitä, että tämän tutkimuksen eräänä kysymyksenä oleva sosiaalityön sisältä nouseva uusliberalismia ja uutta julkisjohtamista kritisoiva vastapuhe ei ole noussut näkyväksi vastadiskurssiksi. Sen sijaan sosiaalityön kehittämiseen tähtäävissä projekteissa sosiaalityöntekijät suhtautuivat yhteiskunnan ja palvelujärjestelmän muutokseen ensisijaisesti ammatillisesta orientaatiosta käsin (Rinne 2009, 169). Sosiaalityöntekijät vastasivat muutokseen siten korostamalla omaa sosiaalityön professionaalisuuttaan ja sen mukaisia eettis-ammattillisia käytäntöjä.

4.2 Kuntajohtamisen muutokset

New Public Management -doktriinin omaksumiseen sosiaalipalveluiden puhetapoihin ja käytäntöihin ovat vaikuttaneet myös kuntasektorin johtamisessa tapahtuneet muutokset, jotka ajoittuvat samanaikaisiksi hyvinvointipolitiikassa 1990-luvulta 2000-luvulle tapahtuneiden muutosten kanssa.

Tällöin uusi julkisjohtaminen ja erityisesti tulosjohtaminen näyttäytyivät vaihtoehtoina julkisen sektorin byrokraattiselle hallinnolle, joka oli joutunut jo 1980-luvulla kritiikin kohteeksi. Tulosjohtamisessa johtamisprosessi jaettiin suunnittelun, toteutuksen ja seurannan muodostamiin vaiheisiin, joissa huomio kiinnittyi erityisesti prosessilla aikaansaatuihin tuloksiin. Tulosjohtaminen korosti tehokkuutta, laatua, asiakaskeskeisyyttä ja kustannustietoisuutta. Tulosjohtaminen tuotiin yritysmaailmasta kunnallishallintoon, jossa sitä muokattiin kunnallisissa hankkeissa julkishallintoon sopivaksi. (Kaljunen 2011, 74 - 75).

Tulosjohtamisen rinnalle alkoi 1990-luvulla tulla kuntaorganisaatioihin uusia johtamisoppeja, jotka tekivät eroa tulosdiskurssiin. Tarkastelun kohteiksi tulivat tulosjohtamisessa talouden varjoon jääneet asiakas ja laatu. Uudet painotukset eivät syrjäyttäneet tulosdiskurssia, mutta ainakin osa uusista painotuksista oli tulkittavissa eräänlaisina tulosjohtamisen korjausliikkeinä. Uusia oppeja olivat muun muassa laatujohtaminen, toimintojohtaminen, benchmarking, prosessijohtaminen ja tiimijohtaminen sekä oppivaa organisaatiota kuvailevat menetelmät. Tehokkuus on uusien oppien myötä saanut uusia merkityksiä, vaikka tehokkuutta on edelleen mitattu taloudellisuuden ja tuottavuuden kautta. (Kaljunen 2011, 203 - 204).

Riitta Haverisen (2003, 325) mukaan palvelujen laatuun liittyvä keskustelu alkoi meillä jo 1990-luvulla rinnan taloudellisuutta painottavan keskustelun kanssa. Valtion ja kuntien välistä kustannusjakoa muutettiin ja hyvinvointipalveluille alettiin asettaa taloudellisesta tilanteesta johtuvia leikkaus- ja uudistamisvaatimuksia. Näihin vastaamiseksi oli tarjolla erilaisia ulkomaisia johtamismalleja ja -tapoja. Yksi niistä oli johtamisen uudistaminen yksityissektorin mallien pohjalta siten, että laatu liitettiin yksityispalvelujen asiakas- ja kuluttajakäsitteeseen. Siihen liittyi oletus valinnanvarasta ja kuluttajalähtöisistä palveluista. Sen menetelminä toimivat laadunhallinta ja laadun parantaminen. Taloudellisen tilanteen parantamisen ja hyvinvointipalvelujen uudistamisen välineeksi tuotiin managerialistisia liike-elämän johtamisen malleja, joihin sisältyivät laadun varmistaminen ja palvelujen asiakaslähtöisyyden parantaminen. Kyse oli palvelujen järjestämisen uudesta paradigmasta, jossa siirryttiin tarveperusteisesta järjestelmästä tuloksia ja tuotoksia painottavaan järjestelmään. Keskeisiä seikkoja uudessa järjestelmässä olivat johtajien vallan laajentaminen, hyvinvointipalveluiden monituottajamalli (julkinen, yksityinen ja järjestöt), palvelujen saamisen selkeät kriteerit sekä niiden tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus.

Jo 1990-luvulla oli nähtävissä myös taloustermistön käytön laajeneminen. Käsitteet tehokkuus, taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus kuuluivat tähän sanastoon. Samalla hyvinvointipoliittisten ratkaisujen tekeminen ja palveluiden järjestäminen siirtyivät paikalliselle ja seututasolle. Samalla kun kunnat 2000-luvulle tultaessa joutuivat ottamaan suurempaa vastuuta hyvinvointipalvelujen tuottamisesta, valtakunnallista toimintapoliittista ohjausta ja sen välineitä uudistettiin erilaisilla lainsäädännöllä sekä erilaisilla hankkeilla ja toimenpideohjelmilla (em., 327),

Kaljusen (2011, 274 - 275) mukaan keskeisinä johtamisoppien välittäjinä kuntaorganisaatioon toimivat konsultit, yliopisto-opetus ja muu johtamiskoulutus, konsulttitaustaiset johtajat sekä johtajien verkostot. Myös lehtiartikkelit, kirjat ja muu joukkotiedotus välittävät tietoa. Ylimmän johdon henkilökohtaiset kontaktit olivat kuitenkin merkittävien johtamisoppien leviämistä lisännyt tekijä. Myös uudet johtajat välittävät organisaatioihin aikaisemman työhistoriansa aikana omaksumiaan oppeja sekä käyttivät niitä työvälineinä oman johtamisensa vahvistamiseksi.

Kaljusen (em.) mukaan johtamisoppien leviäminen tapahtuu ”kääntämissprosessina vuorovaikutuksessa historiallisen, taloudellisen, poliittisen, lainsäädännöllisen kulttuurisen ja sosiaalisen kontekstin sekä (johtajien) tulevaisuuden visioiden kanssa”. Tässä prosessissa oppien kääntäminen johdon puheesta ja päätöksistä työyhteisöjen puheeksi ja käytännöiksi tapahtuu johdon ja henkilöstön välisessä vuoropuhelussa. Seurauksena on, että johtamisopit konkretisoituvat henkilöstön työvälineiksi ja menetelmiksi. Tässä vuoropuhelussa organisaation johdon esittämä puhe muutoksen välttämättömyydestä tehokkuuden lisäämiseksi ja julkisen sektorin rinnastaminen yksityiseen korostuvat ”metatason” puheena siten, että yksityiseltä sektorilta tulevien johtamisoppien soveltaminen kuntaorganisaatiossa saa oikeutuksensa tämän metapuheen kautta.

Leena Eräsaari (2011, 181) tarkastelee New Public management -ajattelutavan leviämistä puhetavoissa globaaleina ja matkaavina ideoina. Kun näitä matkustavia ideoita tuodaan uuteen organisaatioon ja otetaan käyttöön, ilmiötä on mahdollista tarkastella käännöksenä. Eräsaaren mukaan tällainen käännöstyö on ollut Suomessa meneillään tuhansissa organisaatioissa siten, että ne tuodaan ja toteutetaan nopeasti ja epädemokraattisesti kuntalaisia tai henkilöstöä kuulematta. Selitystä sanotulle tavalle voi hahmottaa muotivirtauksista, joissa hyvinvointivaltio tai julkinen sektori ylipäänsä on muuttunut epämuodikkaaksi.

Elina Pekkarisen (2010, 21 - 22) mukaan uuden julkisjohtamisen ja moniammatillisuuden teemat ovat molemmat olleet esillä muutoksien tarkastelussa. Pekkarinen on pannut merkille, että uuden julkisjohtamisen käsitettä käyttäneet tutkimukset on pääosin tehty Yhdysvaltojen ulkopuolella. Yhteenvetona tutkimuksien sisällöstä Pekkarinen (em.) toteaa, että uusi julkisjohtaminen lisää sosiaalialan johtajien painetta talous- ja kustannustehokkuuteen. Tämän on epäilty heikentävän jaksamista työntekijätasolla. Vaikeimmillaan organisaatiolle asetettavat tehokkuusvaatimukset voivat johtaa myös ongelmien yksilöllistämiseen. Pelkona on muun muassa sosiaalityöntekijöiden tehtävän kaventuminen hallinnollisen sopimuskulttuurin ja lainsäädännön tuntijaksi.

Pekkarisen (2010, 35) mukaan sosiaalialan johtamistutkimuksissa vallitsi tietynlainen kaksijakoisuus, joka ilmeni siten, että toisaalta johtajuudelta odotettiin tehokkuuden ja

vaikuttavuuden lisäämistä ja toisaalta sen toivottiin tukevan sosiaalialan markkinalogiikasta vapaata arvopohjaa. Sosiaalialan johtamiseen kohdistui siten hyvin ristiriitaisia odotuksia.

Kuntasektorilla sosiaalipalveluiden tuottamisen tehokkuutta ja taloudellisuutta edellyttävien puhetapojen yleistymiseen on uuden julkisjohtamisen retoriikan ohella vaikuttanut kuntatalouden epävarmuus ja niukkuus. Johanna Kallion (2010, 35) mukaan paikallisessa palvelujärjestelmässä on ollut markkinoitumiskehityksen ohella näkyvissä myös se, että hoito- ja hoivavastuuta on siirtynyt 1990-luvun laman jälkeen julkiselta sektorilta perheille ja muille epävirallisille toimijoille. Hoivavastuun siirtyminen julkiselta sektorilta perheille näkyy myös siinä, että lapsiperheiden kotipalvelu katosi lähes kokonaan kuntien palveluista 1990-luvun talouslaman jälkeen. Kotiin annettavat palvelut keskittyvät nyt lähinnä ikääntyneisiin vanhuksiin, koska vanhusten kotihoitoa on pyritty kasvattamaan sen edullisuuden vuoksi.

Tutkimukset viittaavat myös siihen, että osa kunnallisista sosiaalipalveluista on muuttunut laman jälkeen aikaisempaa selektiivisemmäksi. Kunnat ovat joutuneet taloudellisesti tiukoille palvelutarpeen kasvaessa samanaikaisen kuntatalouden niukkuuden kanssa. Tämä on merkinnyt tehostamista, karsintaa ja palvelujen saatavuuden heikentymistä (em.)

5. VASTAPUHEEN SISÄLTÖ

Stephen Gill (2011, 19) väittää, että olennainen ristiriita vallan ja vastarinnan maailmanlaajuisessa kamppailussa näkyy siinä, että uusliberalistisen globaalistumisen jatkaminen muuttaa terveydenhuollon, sosiaaliturvan ja elannon hankinnan perusjärjestelyjä. Tähän kohdistuvaa vastarintaa olen sosiaalityön osalta etsimässä tutkimuksessani siltä osin, kuin se paikannettavissa sosiaalityön sisältä nousevan vastapuheen diskurssista.

Michel Foucault'n vallan genealogiassa oli kysymys paikallisten, epäkeskitettyjen ja alistettujen tietojen paluusta haastamaan keskitetyn ja hallitsevan tiedon muotoja. Genealoginen projekti tähtäsi siten näiden tietojen kapinaan institutionaalisten tietämysten valtavaikutusta vastaan. Pyrkimyksenä oli vapauttaa paikallinen ja epäkeskitetty tieto alisteisesta asemastaan (Koivusalo 2012, 49). Vastapuheen sisällön analyysissä on siten väistämättä huomioitava sen vallan genealoginen pyrkimys vastarintaan valtakurssia kohtaan.

Tässä luvussa kuvaan sitä sosiaalityön sisältä nousevaa vastapuhetta, jolla asetutaan avoimeen vastarintaan uusliberalismia ja New Public Management -doktriinia kohtaan. Kuvaus perustuu pääosin sosiaalityön tieteellisiin kirjoituksiin ja keskusteluun. Vastapuheen diskurssin muotoutumiseen ovat vaikuttaneet myös lukuisat julkiset puheenvuorot, jotka tässä tutkimuksessa ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Esimerkkinä tällaisista sosiaalityön profession sisältä nousseista puheenvuoroista voisi esimerkiksi olla Suomussalmen kunnan sosiaalijohtaja Terttu Huttu-Juntusen puheenvuoro Kajaanissa 22.8.2000 järjestetyssä tulevaisuusfoorumissa (Tulevaisuusfoorumit 2000 -raportti, 64), jossa hän totesi muun muassa seuraavaa:

”Suomussalmen kunnan sosiaalijohtaja Terttu Huttu-Juntunen syvensi hyvinvointipalveluproblematiikkaa kuntatason näkökulmasta. Viime vuosikymmenen syvä lama ja sen rinnalla voimistunut kansainvälinen taloudellinen kilpailu ovat mullistaneet suomalaisen yhteiskuntapolitiikan sisällön. Kärjistäen voisi väittää, että tavoitteena ei ole enää hyvinvointivaltio Ruotsin malliin, vaan iskuvoimainen talous, huippusuoritukset sekä nopeat voitot.

1990-luku merkitsi suunnan muutosta siinä, kenen ääni kuuluu hyvinvointivaltiota uudistettaessa. Taloustieteellisestä asiantuntemuksesta on tullut entistä vaikuttavampi sosiaalinen voima. Viime vuosina harjoitetun hyvinvointipolitiikan ohjenuoria ovat olleet julkisten menojen supistaminen, yksityistäminen, tehokkuus, kilpailu, sosiaaliturvan ja työnteon kannustavuus. Kysymys kannustavuudesta on ristiriitainen. Yritysjohdon optiomiljoonia ja työttömyysturvan heikentämistä perustellaan molempia samalla kannustavuudella. "Hyväosaisia kannustetaan parempiin suorituksiin antamalla heille lisää, pienituloisia taas ottamalla heiltä vähästäkin pois."

Sakari Hänninen ja Jouko Karjalainen (1997, 21) katsovat, että uusliberalismi on noussut esiin hyvinvointivaltion kritiikkinä, mutta on paljon muutakin. Uusliberalismi pyrkii elvyttämään yksilöiden autonomian ja yritteliäisyyden sekä liikkeenjohdollistaa sosiaalityöntekijöiden ja muiden asiantuntijoiden käyttäytymistä siten, että nämä muuttavat itse omia ajattelu- ja toimintatapojaan. Kun esimerkiksi kodittomuus, työttömyys, alkoholismi ja mielisairaus määritellään marginaaliryhmien ongelmiksi, jotka eivät kuulu vastuullisten ihmisten maailmaan, tarvitaan uusi marginaaliryhmien hallinnoinnin tapa, jossa puolueettomuuteen ja tieteellisyyteen vetoavalla asiantuntijatiedolla on keskeinen sija.

Leena Eräsaari (2006, 87) on nimennyt New Public managementin julkisen sektorin vääryyksien isäksi. Eräsaaren mukaan uusi julkisjohtaminen on enemmän väärin siinä mielessä kuin epäeettisestä toiminnasta sanotaan, että se on väärin. Se merkitsee myös sitä, että ihmiset eivät enää saa oikeutta. Tämä oikeudettomuus, josta Eräsaari käyttää myös nimitystä valtioterrorismi, tarkoittaa, että valtio ja kunnat eivät enää valvo ihmisten oikeuksien noudattamista.

Mirja Satkan (2007, 215) mukaan Eräsaaren edellä mainitsemista vääryyksistä voisi esimerkkinä olla sosiaalityöntekijöiden kokema vahva ristiriita eettis-ammattillisen ja julkisen minänsä välillä. Satka (2007, 115) katsookin, että uusliberalismi on yksi maailmanhistorian onneton välivaihe, jonka yrityksenä on toteuttaa 1800-luvun talousliberalismin ihanteita nykyaikaan.

Lievemmin määriteltynä oikeudettomuudella voidaan viitata uusliberalismin mukanaan tuomaan oikeudellistumiseen ja sopimuksellisuuteen, joissa sosiaalisten oikeuksien toteuttaminen edellyttää kansalaiselta niiden hakemista ja toisaalta muutoksenhakua väärin päätöksiin. Oikeuksien toteuttaminen edellyttää siten kansalaiselta aktiivista toimintaa. Tämä on usein ristiriidassa sosiaalihuollon asiakkaiden todellisuuden kanssa.

Eräsaari (2006, 88 - 89) kritisoi myös sitä, että uuden julkisjohtamisen ja hallinnon tehostamisen reformit on toteutettu epädemokraattisesti ilman julkista keskustelua ja demokraattista päätöksentekoa hallinnollisina ja organisaatioiden rakenteeseen liittyvinä uudistuksina. Uusi julkisjohtaminen on konkreettisten organisaatiomuutosten lisäksi kokonaan uudenlainen tapa ajatella ja järjestää julkista hallintoa. Tätä ajattelutapaa voidaan Eräsaaren tapaan kutsua ”managerialeseksi” eli eräänlaiseksi nykypäivän hallinnollisen kielen latinaksi. Tällä voidaan myös viitata uuden julkisjohtamisen taustalla olevaan managerialismiin (vrt. Lähdesmäki 2003, 43). Eräsaari arvostelee myös sitä, että uuden julkisjohtamisen rantautumista tai vaikutuksia sosiaalipolitiikan tai sosiaalityön alueille ei ole kriittisesti tarkasteltu.

Mirja Satka (2011, 4 - 5) pohtii ”neljättä käännettä” seurannutta aikaa ja sosiaalialan murrosta uudenlaisen ohjauksen ja hallinnan viitekehyksessä. Tällä hallinnalla hän tarkoittaa sellaista vallan harjoittamisen tapaa, jolla pyritään ohjaamaan yksilöiden, yhteisöjen ja organisaatioiden käyttäytymistä. Tässä hallintavassa on sosiaalialan toimijoiden kannalta piirteitä, joita on perusteltua vastustaa. Uuden hallinnan piirteisiin kuuluu ensinnäkin tietoperusta, joka nojaa näyttöperustaisen toiminnan vaatimukseen (evidence-based-practice).

Toiseksi vastustuksen kohteeksi määrittäytyy Satkan (em.) mukaan kaikelle toiminnalle asetettu taloudellisen tehokkuuden ja hyödyllisyyden vaatimus. Tämä näkyy siten, että toimijoiden tulee toiminnassaan priorisoida laadukkaan työvoiman saatavuuden varmistamista elinkeinoelämälle sekä kustannustehokkuutta lisääviä innovaatioita palvelutuotannolle.

Kolmanneksi uuden hallinnan vastustamista edellyttäväksi vaatimukseksi Mirja Satka (em.) nostaa kaupallisten yritysten laskentatoimesta lainatun numerotiedolla ohjaavan ja valvovan hallinnan järjestelmän, joka ei sovi sosiaalipalveluilla tuotettavien tulosten ja tuotteiden kehittämiseen tai arviointiin. Uusi julkisjohtaminen on tuottanut sosiaalityöntekijöille tili- ja selontekovelvollisuuden, jolla voidaan osoittaa sosiaalityön vaikuttavuuden, kustannustehokkuuden, läpinäkyvyyden, hyvien käytäntöjen ja näyttövaatimusten noudattamista. Näiden velvoitteiden täyttämiseksi sosiaalityöntekijöiden on käytettävä aikaansa ja asiakastyön resurssejaan hallinnollisiin kirjanpitoihin.

Ulla Mutkan (1998, 53) mukaan palvelurakenteiden uudistaminen ja toimintojen tehostaminen taloudellisuuden ja tuloksellisuuden nimissä ovat tuoneet sosiaalityöhön paljon uutta ihmeteltävää. Näennäisestä uutuudestaan huolimatta nämä asiat ovat löytäneet luontevan paikkansa asiantuntija-sosiaalityöntekijöiden jokapäiväisessä ajattelussa ja toiminnassa.

Oma tutkimustehtäväni etsii vastauksia juuri uuden julkisjohtamisen puhetapojen rantautumisen arkeologiaan sekä tässä yhteydessä asettaa pohdittavaksi myös asiantuntija-sosiaalityöntekijöiden mahdollisen osuuden sen valta-tiedon tuottajana, joka on mahdollistanut talouden ja tehokkuuden diskurssien valta-aseman. New Public Management -doktriinin uusien oppien omaksuminen osaksi sosiaalityön ammattilaisten jokapäiväistä ajattelua ja toimintaa saattaisi siten olla välttämätön, vaikka ei riittävä ehto sille, että taloudellisuutta ja tehokkuutta sekä markkinoita painottavat puhetavat ovat nousseet diskursiivisiksi käytännöiksi.

Tässä luvussa olen pyrkinyt kuvaamaan sitä sosiaalityön kritiikkiä, joka on avoimesti asettunut vastustamaan uuden julkisjohtamisen rantautumista osaksi sosiaalipalveluiden toteuttamista sekä sosiaalityön ammattilaisten puhetapoja ja mahdollisesti jopa toimintaa. Tässä yhteydessä on erityisesti huomattava, että sosiaalityön asiantuntijuuteen liittyviin diskursseihin sisältyy runsaasti pyrkimyksiä ja puhetapoja vastata tämän ”neljännen käänteen”, hyvinvointivaltion rapautumisen tai sosiaalipoliittisen suunnanmuutoksen haasteisiin. Tutkimustehtäväni kannalta on kuitenkin tärkeää pyrkiä erottamaan kuvailemani vastapuheen diskurssi niistä sosiaalityön diskursseista, jotka ilman julkilausuttua vastarintaa tai kritiikkiä etsivät epäkohtiin ratkaisuja esimerkiksi sosiaalityön ammatillisuudesta, arvoista tai etiikasta.

Jäljempänä otan tarkempaan tarkasteluun vastapuheen sisältämän kritiikin koskien vaatimuksia sosiaalityön markkinoistamisesta, tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta sekä vielä sosiaalityön oikeudellistumisesta ja vastuun yksilöllistämisestä. Tutkimukseni pohdintaosuudessa palaan sosiaalityön ammatillisuuden ja paikallisuuden merkitykseen uusliberalistisen sosiaalipolitiikan ja julkisjohtamisen epäkohtien vastaisessa toiminnassa.

5.1 Sosiaalipalvelujen markkinoistaminen ja tilivelvollisuus

Hyvinvointivaltion markkinoistamisella tarkoitetaan yleensä sitä prosessia, jolla hyvinvointivaltiota on muokattu liikeloudellisten oppien mukaiseksi ja markkinatalouden pelisääntöjen mukaan toimivaksi järjestelmäksi. Tavoitteena on markkinoiden ehdoilla toimiva hyvinvointiyhteiskunta. Siihen liittyy myös julkisen sektorin kehittäminen kohti tehokkaampaa, tuloksellisempaa ja taloudellisempaa työskentelyä uuden julkisjohtamisen oppien avulla (Mänttari-Van Der Kuip 2013, 5).

Kirsi Juhilan (2006, 296) mukaan New Public Management korostaa tehokkuuden ja tuloksellisuuden vaatimuksia ja selontekovelvollisuutta organisaatiolle. Siitä huolimatta, että New Public Management korostaa myös asiakaslähtöisyyttä, määrällisiin asiakaspalautteisiin ja mittareihin perustuva asiakaslähtöisyys on usein ristiriidassa asiakkaiden kokonaisvaltaista kohtaamista painottavan ammattietiikan kanssa.

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on saanut paljon vaikutteita managerialistis-ekonomistisesta ajattelusta, jonka seurauksena viimesijaisen sosiaaliturvan ehtoja on tiukennettu, yksilöllistä vastuuta korostettu ja palvelujen rahoitusvastuuta siirretty palvelujen käyttäjille asiakasmaksuilla. Samalla on yhä suurempi osa julkisista palveluista pyritty ulkoistamaan tai yksityistämään (Palola 2006, 107).

Anu Kantola on luonnehtinut markkinoistamiseen liittyvää päätöksentekoa suunnattomaksi vallaksi, johon on vaikea tarttua. Siinä hallitsevia on vaikea vastustaa tai saada heitä kiinnimistään, koska he eivät näytä ottavan kantaa puolesta tai vastaan. Markkinavallan ohjaamassa yhteiskunnassa ei esiinny eturyhmien välistä kamppailua. Sen sijaan kamppailu vallasta näyttäytyy henkilökohtaisena kilvoitteluna, jossa jokainen on yksin muita vastaan. Sosiaalipalveluissa tästä on ollut seurauksena palvelutoiminnan hajauttaminen ja rahoitusvastuun siirtäminen kunnille (Kantola 2002, 113) sekä sosiaalipalvelujen huononeminen, kilpailuttamisen aiheuttamat epäkohdat, työntekijöiden uupuminen sekä johtamisen ongelmat, esimerkiksi työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien heikentyminen (em., 123 - 131).

Julkisella sektorilla palveluista etsitään tehokkuutta tieteellisen liikkeenjohdon eli ”Taylorismin” -opeilla, jolloin keinoina saattavat olla yksiköiden suurentaminen, palveluiden keskittäminen ja tuotteistaminen sekä palveluprosessien kuvaaminen ja pilkkominen. Taylorismiin kuuluu olennaisena osana myös tiukka ja yksityiskohtainen työn kontrollointi (Eräsaari 2011, 13). New Public Management pohjautuu liikemaailmasta lainattuun yrittämiseen ja kilpailuun sekä siihen liittyvään vastuun retoriikkaan. Tehokkuuden ajatellaan syntyvän siitä, että palvelun tuottajat avoimilla markkinoilla ja kilpailussa kehittävät palvelunsa sellaisiksi, että ne pärjäävät kilpailussa sekä hinnan että laadun suhteen. Tähän yrittämiskeskusteluun liittyy samalla vaatimus yrittäjien jatkuvasta valvonnasta ja raportointivaatimuksesta. Tämä uusi selontekovelvollisuus kohdistuu sekä yksityisiin palveluntuottajiin että julkishallinnon palvelutuotantoon. Tämä selontekovelvollisuus sisältää sen, että sosiaalityön ja muidenkin julkisten palvelujen tuottajien, mukaan lukien kunnille palveluita myyvien yritysten ja järjestöjen, on pystyttävä tuotteistamaan palvelunsa sekä osoittamaan niiden tehokkuus ja tuloksellisuus. (Juhila 2009, 300).

Laitinen ja Pohjola (2010, 12 - 13) nostavat esiin sen, että New Public Management julkisjohtamisen tapana ja siihen liittyvät markkinoistaminen, johtamiseen liittyvä kontrolli- ja tilivelvollisuus määrittää yhä useammin sosiaalityötä. Sosiaalityön markkinoistuminen korostaa toiminnan tehokkuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta, joka on nostanut keskustelun keskiöön järjestelmäkeskeiset toiminnot, kuten palvelutuotannon, tuotteistamisen, kilpailuttamisen sekä ohjaus- ja valvontakäytännöt. Tämän kaltaiset ajattelutavat tai toimintakäytännöt ovat kuitenkin kaukana asiakkaan arjen todellisuudesta ja sosiaalityön ammatillisista tavoitteista ja arvoista.

Mänttari-Van Der Kuip (2013, 6) käyttää organisatorisen tilivelvollisuuden käsitettä, jolla tarkoitetaan sosiaalityöntekijöiden vastuuta huolehtia organisaation rajallisten ja supistuvien resurssien mahdollisimmin tehokkaasta käytöstä sekä työntekijöiden työhön kohdistuvaa valvontaa, kontrollia ja arviointia. Tilivelvollisuus ei Mänttari-Van Der Kuipin mukaan ole kuitenkaan pelkästään markkinoistamisen käänteen synnyttämä ilmiö, vaan se on jollakin tapaa aina ollut läsnä ammatillisessa sosiaalityössä. Markkinoistamisen käänteen kautta tilivelvollisuuden merkitys on kuitenkin korostunut. Myös Juhila (2009, 297 - 298) katsoo, että sosiaalityön selontekovelvollisuus ei ole NPM -ajan keksintöä, vaan sosiaalityön ammattiin aina kuulunut asia.

Juhila (2009, 301) kritisoi yritysmaailmasta lainattuja käytäntöjä siitä, että ne eivät onnistu byrokratian vähentämisessä seuraavasti:

”Yritysmaailmasta lainatut käytännöt eivät ole vähentäneet byrokraattista työtä, vaikka niin sanottua vanhaa hyvinvointivaltiota haluttiin osaltaan lähteä uudistamaan juuri liiallisen byrokraattisuuden takia (ks. Carey 2008). Pääinvastoin, kaikille julkisella sektorilla työskenteleville on tullut tutuksi nimenomaan lisääntynyt työn kirjallisen selostamisen vaade. On laadittava suunnitelmia ja itsearviointeja, raportoitava työajan käytöstä ja listattava tuloksia yleensä määrällisessä muodossa.”

Eräsaari (2011, 14) käyttää selontekovelvollisuuden sijaan laskettavuuden käsitettä. Laskettavuudesta on tullut julkisella sektorilla työtä ohjaava idea, jonka seurauksena mittaaminen vie yhä suuremman osan julkisten palveluiden vähistä resursseista. Oman työn kirjaaminen ja seuranta sekä lomakkeiden laadinta ja täyttäminen lisääntyvät sekä palveluita tarjoavien työntekijöiden arjessa kuin myös asiakkaiden kokemuksissa.

Laskennallisuus muuttaa sosiaalialan työn sisältöä niin, että mitattavuudesta ja mittaamisesta tulee itsetarkoituksellista. Työn ja palveluiden kehittämisessä huomio kiinnittyy siihen, kuinka työ ja palvelut tuotteistetaan prosesseiksi sekä muunnetaan numeroiksi. Seurauksena tästä on, että tavoitteena ei enää ole asiakkaan saamien palveluiden parantaminen (em.).

Mänttari-Van Der Kuip (2013, 9-10) tulee tutkimuksessaan siihen johtopäätökseen, että organisatorinen tilivelvollisuus eli työhön kohdistuvat tehokkuus- ja säästöpainotukset sekä arviointi, valvonta ja kontrolli ovat lisääntyneet julkisen sektorin sosiaalityössä merkittävästi. Lähes 40 prosenttia sosiaalityöntekijän tehtävissä työskentelevistä oli kokenut, että heidän mahdollisuutensa tehdä ammattieettisesti vastuullista sosiaalityötä olivat heikentyneet kuluneen kolmen vuoden aikana.

Sosiaalityöhön kohdistuvat tehokkuus, taloudellisuus ja vaikuttavuusvaatimukset edellyttävät myös tieteelliseen näyttöön perustuvien menetelmien käyttämistä. Näyttöön perustuvien käytäntöjen onkin katsottu tarjoavan yhteiskunnallisen kehityksen muutosten ratkaisuksi standardisoituja, neutraaleja ja rationaalisia menettelytapoja, joita voidaan pitää sosiaalityön kannalta vähemmän toivottavina. Näyttöön perustuvan käytännön on usein

nähty merkitsevän sosiaalityön alistamista managerialistisille toimintatavoille ja kontrollille (vrt. Raunio 2010, 388).

Sosiaalipalveluiden yksityistäminen ja yritysten tuleminen julkiselle sektorille ei tarkoita sitä, että yksityiset yritykset ottaisivat säännönmukaisesti maksun asiakkailta vaan usein miten sitä, että julkinen sektori maksaa ja yritykset järjestävät. Yksityisiä palveluita puolustettaessa tämä julkisen sektorin maksajan rooli jätetään usein keskustelujen ulkopuolelle. Yksityinen asiakas on harvoin niin varakas, että maksaisi palvelut tai merkittävän osan suoraan palvelun tuottajalle, sillä subventoimattomat palvelut ovat pääsääntöisesti liian kalliita muille kuin hyvin varakkaille (Eräsaari 2011, 12). Yksityistäminen näkyy kuitenkin asiakkaiden omavastuuosuuden kasvamisena, mikä rasittaa yhtäläillä sekä varakkaita että köyhiä asiakkaita.

Eräsaaren (2011, 12 - 13) mukaan julkisen sektorin markkinoistamisen myötä sinne tuodaan yksityisen sektorin toimintatapoja, joista keskeisimpiä on kilpailuttaminen. Palveluiden kilpailuttaminen muuttaa niiden sisältöä ja itse kilpailuttaminen ja yksityisten palvelutuottajien valvonta vie aikaa varsinaisilta sosiaalityön tehtäviltä eli hyvien palveluiden tuottamiselta asiakkaille. Sosiaalipalveluiden markkinoistaminen ja yksityistäminen tuottaa epävarmuutta, turvattomuutta ja arvaamattomuutta. Eräsaari katsookin, että:

”Muutoksilla tähdätään viime kädessä palveluiden huonontamiseen, vähentämiseen, ohentamiseen ja karsintaan.”

Reijo Väärälän (2011, 35) mukaan sosiaalipalveluiden kilpailutuksen toteuttaminen on sekä asiakkaiden että myös kokonaiskustannusten näkökulmasta usein ongelmallista. Kilpailutuksessa ei aina kyetä ottamaan riittävästi huomioon ihmisten yksilöllisiä hoivan ja tuen tarpeita, palveluiden kokonaiskustannuksia tai palvelujen laatua. Asiakkaiden näkökulmasta lyhyin väliajoin tapahtuva kilpailuttaminen muodostaa ongelman, koska esimerkiksi asumispalveluissa heitä saatetaan joutua siirtämään kilpailutusten tulosten perusteella hoitopaikasta toiseen vastoin asiakaslähtöisyydelle asetettavia vaatimuksia.

Mirja Satkan (2011) mukaan palvelujärjestelmän empiiriset tutkimukset ovat osoittaneet, että sosiaalipalvelujen markkinalogiikkaan perustuva uusi ohjausjärjestelmä ei useinkaan

johda asiakkaan kannalta parhaaseen tulokseen. Palvelutyön suunta voi olla jopa päinvastainen. Kun tehdään liiketaloudellisiin oppeihin perustuvia suoritteita, saatetaan asiakkaan näkökulmasta tuottaa epäpalvelua.

5.2 Oikeudellistuminen ja yksilön vastuun korostuminen

Heli Valokivi (2007, 70 - 72) kuvaa väitöskirjassaan 1990-luvun uudistuksia palveluiden markkinaehtoistumiseksi, joissa yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjä on juurrutettu julkisen sektorin toimintaan. Tässä uusliberalistisessa ajatusmallissa ovat korostetusti esillä yksityistäminen, yhtiöittäminen, sopimusperusteisuus, kilpailuttaminen, ulkoistaminen ja organisaation sisäisten markkinoiden luominen. Yksilötasolla tämä tarkoittaa individualismin ja asiakkaan tekemien yksilöllisten valintojen korostamista. Tänä ajanjaksona tehdyt sosiaali- ja terveystoimittiset linjaukset ovat korostaneet kansalaisen omavastuuta, omaa aktiivisuutta ja oman elämän hallintaa.

Suomessa yksilön oikeuksia on vahvistettu sosiaalipalveluita ja -turvaa koskevalla lainsäädännöllä. Perustuslakiin otettiin vuonna 1995 niin kutsutut TSS-oikeudet, jotka takaavat oikeudet työhön, opetukseen, välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, sosiaaliturvaan sekä riittäviin sosiaali- ja terveystoimittuihin. Perustuslain mukaan julkisen vallan velvollisuus on turvata ja edistää näitä oikeuksia. Perustuslakiin sisältyy myös eräitä muita säännöksiä, jotka on tarkoitettu edistämään kansalaisen oikeuksien toteutumista. Tällaisia säännöksiä ovat muun muassa kansalaisten yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa sekä hyvää hallintoa ja oikeusturvaa koskevat määräykset (Perustuslain 2 luku 6, 16, 18, 19 ja 21 §:t). Perustuslain sisältöä täsmentävät sosiaali- ja oikeudelliset erityislait kuten esimerkiksi Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (22.9.2000/812).

Raija Julkusen (2008, 198 - 199) mukaan yksilön oikeuksien vahvistamisen taustalla on kuluttajaoikeuksia koskeva ajattelu. Oikeudellistumisen käänköpuolena on, että sosiaalihuollon asiakkaan edellytetään tuntevan omat oikeutensa ja puolustavan niitä aktiivisesti julkisyhteisöjä vastaan.

Asiakkaiden yhä kasvavan valinnanvapauden yhtenä käänköpuolena on heidän lisääntyvä vastuu omasta hoidostaan ja huollostaan. Palveluja saadakseen on oltava aktiivinen ja

toimintakykyinen. Asiakkaiden kyky ja mahdollisuudet aktiivisuuteen ja asianajoon kuitenkin vaihtelevat, mikä aiheuttaa uutta eriarvoisuutta. Vaarana on, että heikoimmat ja hauraimmat asiakkaat jäävät ilman palveluita tai eivät ainakaan osaa neuvotella tai valita heille itselleen sopivia palveluita (Kotkas & Kalliomaa-Puha 2010, 48). Sosiaalityön ensisijaisena tehtävänä onkin näiden heikoimmassa ja hauraimmassa asemassa olevien kansalaisten auttaminen.

Valokivi (2007, 74 - 75) nostaa esiin kansalaisen omavastuun lisääntymiseen liittyvät sosiaalityön oikeudellistumisen ja sopimuksellisuuden. Oikeudellistumisella hän tarkoittaa sitä, että yhteiskunnallisen ilmiön tai asian oikeudellinen sääntely lisääntyy ja lainopilliset perusteet tulevat yhteiskunnallisten argumenttien tilalle. Hyvinvointipalvelujen hakemisen ja myöntämisen oikeudellistumisen käänköpuolena on, että sen edellyttämä kansalaisen aktiivinen rooli oikeuksiensa toteuttamisessa jättää auki kysymyksen siitä, mitä tapahtuu hiljaisten ja toimintakyvyltään heikkojen kansalaisten oikeuksien toteutumiseksi?

Sopimuksellisuus on osa oikeudellistumiskehitystä ja se ilmenee sekä palvelujärjestelmän sisällä, että palvelujärjestelmän ja asiakkaina olevien kansalaisten välillä. Uusliberaali sopimusajattelu on levinnyt palvelujärjestelmän organisaatioiden johtamisen ja ohjaamisen välineestä kohti palvelujärjestelmän ja sen asiakkaan välisiä sopimuksia. Sopimuksellisuuden taustalla on ajatus vapaista, täysivaltaisista, toimintakykyisistä ja itsenäisiä valintoja tekevästä asiakkaista, jotka samalla ovat vastuussa tekemistään valinnoista (Valokivi 2007, 76).

Raija Julkusen (2008b, 205) mukaan sopimuksellisuus on yksi esimerkki vastuuttavista käytännöistä. Mikäli asiakas ei pysty noudattamaan viranhaltijan kanssa tekemäänsä sopimusta esimerkiksi työllistymisestään tai lastensa kasvattamisesta, hän määrätty sopimusrikkuriksi sen sijaan, että hän tulisi kohdatuksi vaikeuksissa olevana ja apua tarvitsevana ihmisenä.

Raija Hellstenin (2011, 178 - 179) mukaan oman vastuun ja velvollisuuksien korostaminen voidaan nähdä hyvinvointivaltion ”kultakautta” edeltävään aikaan palaamisena. Periaate jokaisen työkykyisen kansalaisen velvollisuudesta turvata oma ja perheensä toimeentulo on kulkenut pitkään suomalaisessa sosiaalipolitiikassa, jolloin oma vastuu toimeentulosta ja elämänotteen säilyttämisestä ovat olleet rajaamassa yhteisvastuuta.

Raija Julkunen (2008a, 153 -156) esittää oletuksen siitä, että vastuudiskurssin nousu merkitsee katkosta pohjoismaiseen hyvinvointietokseen. Vastuudiskurssi ei edelleenkään dominoi sosiaalipoliittista keskustelua, mutta sen värittämiä puhetapoja nousee esiin yhteiskuntapolitiikassa ja julkisessa hallinnossa. Yksilöiden ja perheiden oman vastuun korostumisen taustalta löytyy 1990-luvulle paikantuva yhteiskuntaeetoksen moraalinen käänne, jossa valtio siirtää ihmisille vastuuta heidän omasta elämästään.

Hyvinvointipalveluihin on rantautunut myös keskustelu asiakkaiden aktiivisuudesta ja aktivoinnista. Sillä tarkoitetaan asiakkaan omaa vastuuta ja panostusta oman tilanteensa edistämiseen. Palveluissa on usein kysymys aktivointitoimenpiteistä, joilla asiakasta ohjataan toivottuun käyttäytymiseen oman vastuunsa toteuttamiseksi. Ohjaukseen liitetään vahva seuranta ja kontrolli (Pohjola 2010, 67). Tuija Kotiranta on aktivoinnin paradokseja koskevassa tutkimuksessaan (2008, 162) todennut, ettei ollut poliittinen sattuma, että samaan aikaan kun Aktiivinen sosiaalipoliittikka -niminen työryhmä asetettiin, niin asetettiin myös sosiaaliturvan väärinkäyttöä koskeva työryhmä. Työryhmien asettaminen kertookin poliittisen ilmapiirin koventumisesta ja kurin ilmapiirin tiukentumisesta.

Vastuun yksilöllistäminen näkyy räikeimmillään siinä, että asiakkaan katsotaan olevan itse vastuussa ongelmallisesta elämäntilanteestaan. Asiakkaan voidaan katsoa olevan vastuussa myös omien oikeuksiensa toteuttamisesta ja aktiivisuudestaan. Yksi taloudellisiin tekijöihin sidoksissa oleva sosiaalisten oikeuksien muutos on, että järjestelmä siirtää asiakkaalle itselleen yhä enemmän vastuuta ja velvollisuuksia oikeuksiensa toteuttamisesta. Aktivoinnin kohteena olevan asiakkaan edellytetään toimivan laissa määrättyllä tavalla. Mikäli hän ei kykene näin tekemään on seurauksena, ettei hän saa palvelua, menettää etuuden tai saa sen alennettuna (Pajukoski 2011, 79)

Aktiivisuuden vaatimus voi siirtyä sosiaalisiin oikeuksiin myös palvelujärjestelmän yksityistämisen kautta. Julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevien palvelujen tuottamisesta sovitaan usein kunnan ja yksityissektorin välisillä sopimuksilla, kuten esimerkiksi palveluasumisessa. Palvelun tuottamista koskevan sopimuksen lisäksi asiakas saattaa vielä sopia asumisesta tai lisäpalveluista suoraan palvelujen tuottajan kanssa. Tällöin vastuu palvelun laadusta tai sen valvonnassa jää käytännössä yhä useammin palveluja saavalla asiakkaalle (em.).

6. TULOSTEN YHTEENVETO

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää uusliberalismiin ja New Public Management -doktriiniin liittyvien puhetapojen ilmaantumista suomalaisen sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön diskursseihin sekä sitä, miten niistä vähitellen muodostui diskursiivisia käytäntöjä. Mielenkiintoni kohteena olivat näiden diskurssien muodostumisen ajankohta ja yleistyminen sekä niiden avulla tapahtunut objektivointi ja subjektivointi.

Pyrkimyksenäni oli lisäksi kuvata uusliberalismia ja uutta julkisjohtamista (New Public Management) avoimesti kritisoivan vastapuheen sisältöä sekä sosiaalityön tiedontuotannon mahdollista myötävaikutusta siihen, että New Public Management -doktriinin sisältämistä puhetavoista ja diskursseista on muodostunut vallitsevia diskursiivisia käytäntöjä.

6.1 Uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen arkeologia

Olen tarkastellut uusliberalismin ja uuden julkisjohtamisen puhetapojen ilmaantumista ja siirtymistä yhteiskuntapolitiikasta sosiaalipolitiikkaan sekä sieltä edelleen sosiaalityön puhetapoihin ja diskursseihin tiedon arkeologisessa viitekehyksessä. Olen käyttänyt hyväkseni kyseisten ilmiöiden ja tapahtumien nykypäivän historiaa. Tällä tarkoitetaan nykyisyyden ymmärtämistä historian kautta. Pyrkimyksenäni on ollut paikantaa ajankohtia, jolloin uusliberalismia ja uutta julkisjohtamista merkitseviä puhetapoja ilmaantuu sosiaalipoliittisiin diskursseihin ja miten ne siirtyivät osaksi sosiaalityön puhetapoja. Tiedon arkeologisessa lähestymistavassa ei tehdä tulkintaa diskurssin sisältämien lausumien totuudesta tai vaikuttimista (Alhanen 2007, 56).

Suomalaiseen yhteiskuntapolitiikan julkisen sektorin kritiikki käynnistyi jo 1970-luvulla, jolloin suunniteltiin ensimmäisiä julkisen sektorin reformeja. Ne kohdistuivat ensisijaisesti byrokraattisuuden haittojen vähentämiseen. Uudistuksia päästiin toteuttamaan vasta 1980-luvulla, jolloin merkittävimpiä niistä oli sosiaalipalveluiden tuottamisen vapauttaminen myös yksityisille toimijoille. Pääministeri Holkerin hallitusohjelmassa vuonna 1987 kiinnitettiin huomiota sekä sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen, että hallinnon

modernisaatioon, mutta vasta 1990-luvun lama mahdollisti selväsanaisemman sosiaalipolitiikan muutoksen. Tämän mahdollisti se, että muutoksia voitiin perustella lamasta johtuvien säästöjen välttämättömyydellä. Lama myös osaltaan mahdollisti julkisen sektorin henkilöstöön kohdistetut vaatimukset sopeutua uusiin organisaatio- ja ohjausmalleihin, jatkuvaan kehittämiseen sekä uusien sanastojen ja puhetapojen omaksumiseen. Laman päättymisestä huolimatta sen jälkeisten hallitusten ohjelmissa hyvinvointipalvelujen ja julkisen hallinnon modernisaatioon liittyvät vaatimukset säilyivät ja niiden toteuttamisessa otettiin käyttöön erilaisia hankkeita ja ohjelmia.

Hallitusohjelmiin kirjattuja puhetapoja ja niiden kehitystä olen koonnut taulukkoon seuraavasti:

Taulukko 1.

Katainen 2011 → ”vastuu itsestä ja lähimmäisistä”
Vanhanen II 2007 → ”laatu”, ”vaikuttavuus”, ”kustannustehokkuus” ja ”omavastuun selkeyttäminen”
Vanhanen I 2003 → ”tuottavuuden toimenpideohjelma”, ”rakenteiden uudistaminen” sekä ”tehokkuus ja taloudellisuus”
Lipponen II 1999 → ”työn ensisijaisuus”, ”hoitoketjut” ja ”oman elämän hallinta”
Lipponen I 1994 → ”aktiivinen työvoimapolitiikka”, ”kannustavuus” ja ”kannustinloukut”
Aho 1991 → ”yhteisvastuu”, ”tehokkuus”, ”talouden tehostaminen” ja ”säästötoimet”
Holkeri 1987 → ”tuottavuus” ja ”joustavuus” sekä ”täydentävät yksityiset palvelut”

Merkittävimpiä sosiaali- ja terveyspalveluiden modernisaatiohankkeita olivat sosiaalialan kehittämishanke vuosina 2003–2007, kunta- ja palvelurakennemuutos (PARAS -hanke) ja siihen liittyen sosiaali- ja terveydenhuollon kansallisen kehittämissuunnitelman vuosille 2008 – 2011 (KASTE I) sekä vuosille 2012–2015 asetettu sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma (Kaste II).

Hankkeiden merkitys palvelutoiminnan tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta koskevien diskurssien siirtymiseen sosiaali- ja terveyshuoltoon ja edelleen sosiaalityöhön on siinä, että hankkeisiin liittyi lukuisia alueellisia ja paikallisia osahankkeita ja projekteja, joiden aihealueet ja puhettavat määrättyivät kansallisten kehittämissuunnitelmien mukaisesti. Myös niiden talous- ja informaatio-ohjaus toteutettiin valtionhallinnon ja kansallisten organisaatioiden toimesta.

Samanaikaisesti edellä mainittujen kehityshankkeiden kanssa ajoittui New Public Management -johtamisdoktriinin ja tulosjohtamisen omaksuminen osaksi kunnallista julkishallintoa sekä niiden sisältämien markkinalogiikkaa ja toiminnan tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta koskevien käytäntöjen ja puhetapojen käyttöönottoaminen. Sosiaalipalvelujen ja sosiaalityön työntekijät joutuivat mukautumaan kuntien uusiin johtamisoppeihin, joista uusi julkisjohtaminen ja tulosjohtaminen näkyivät jo 1980-luvun lopulla paitsi itse johtamisessa, mutta myös organisaatorakenteissa, puhetavoissa ja työlle asetettavissa vaatimuksissa. 1990-luvulta alkaen erilaisia uusia johtamisoppeja, kuten laatujohtaminen ja prosessijohtaminen, omaksuttiin kunnissa täydentämään tulosjohtamista.

Keskeisinä johtamisoppien välittäjinä kuntaorganisaatioon toimivat konsultit, yliopistopetus ja muu johtamiskoulutus, konsulttitaustaiset johtajat sekä johtajien verkostot. Myös lehtiartikkelit, kirjat ja muu joukkotiedotus välittävät tietoa. Uusien johtamisoppien siirtyminen johdon puheista ja päätöksistä työyhteisöjen puheeksi ja käytännöiksi tapahtui johdon ja henkilöstön välisessä vuoropuhelussa. Tästä oli seurauksena, että niiden sisällöt konkretisoituivat henkilöstön puhetavoiksi, työvälineiksi ja menetelmiksi (Kaljunen 2011, 203 - 204).

Edellä olevan perusteella voidaan ajatella, että sosiaalipalvelujen markkinoistamista, tehokkuutta, taloudellisuutta, vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta painottavat puhetavat muodostuivat säännönmukaisiksi ja siten diskursiivisiksi käytännöiksi vähitellen ja kumuloituen (vrt. Johanna Kallio 2010, 24) 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana. Puhetapojen muodostumista säännönmukaisuuksiksi edistivät erityisesti niiden samanaikainen esilläolo sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämishankkeissa ja kunnallisen johtamisen muutoksessa. Diskursiivisen käytännön syntymistä edisti myös muutospuheen muodostuminen jäljempänä kerrotuin tavoin niin kutsutuista vakavista puhetapahtumista sekä sen perusteluna käytetty välttämättömyyden retoriikka.

Foucault oli kiinnostunut niin kutsutuista vakavista puhetapahtumista (Husu 1995, 44), joilla hän tarkoitti esimerkiksi jonkun auktoriteettiasemassa olevan henkilön puhetta asemansa antaman yhteiskunnallisen vallan edustajana. Suomalaisen hyvinvointipolitiikan ja julkishallinnon modernisaation välttämättömyyttä korostavat puhetapahtumat annettiin valtakunnallisesti korkeimmalta mahdolliselta tasolta ja niitä toisennettiin ministeriöiden

virkamiesjohdon taholta. Uudistus- ja kehittämishankkeiden ohjaaminen ja valvonta osoitettiin ministeriöille sekä muille valtakunnallisille toimijoille kuten Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskukseen sekä sittemmin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Uuden julkisjohtamisen omaksuminen kuntatasolle omaksuttiin ylimmän johdon taholta, josta se välittyi alemmille organisaation tasoille. Tässäkin muutoksen käynnistäneet ja sitä edistäneet puhetavat olivat Foucaultlaisittain vakavia.

Foucault'n tiedon arkeologiassa painopiste on diskursiivisten käytäntöjen ohjaamassa objektivoinnissa ja subjektivoinnissa (Alhanen 2007, 194). Objektivoinnilla Foucault tarkoittaa diskursiivisen käytännön sääntöjä siitä, mitä kohteita diskurssissa voi olla sekä kenellä on oikeus niiden määrittelyyn. Diskurssi määrittää myös sitä, millainen on subjektin ja objektin välinen suhde diskurssissa. Diskursiiviset käytännöt luovat myös erilaisia subjektipositioita, johon diskurssissa toimivat ihmiset asettuvat (em., 2007, 64 - 67).

Diskursiivisten käytäntöjen muodostumiseen on saattanut olla myös vaikuttamisessa eräänlainen sosiaalityön hiljaisuuden diskurssi, jota voidaan jäljittää ajatukseen sosiaalityöntekijöiden noudattamasta hiljaisuuden kulttuurista silloin, kun sosiaalityöhön kohdistuu voimakkaita muutospaineita tai, kun kritiikistä olisi odotettavissa vaikeuksia (vrt. Mutka 1998, 121 - 127). Toisaalta tämä hiljaisuuden kulttuuri voidaan myös ajatella yhtenä uudistuksiin kohdistuvana vastapuheen tai vastarinnan muotona. Edelleen tutkimus saattaisi olla tarpeen sen selventämiseksi, mikä on ollut sosiaalityön professiopyrkimysten vaikutus kritiikin vähyteen (vrt. em., 158).

Hallitusohjelmissa ja erityisesti sosiaalialan kehittämishankkeissa ja -ohjelmissa määritellyt teemat ja puhetavat ovat siirtyneet sellaisinaan tai ainakin olennaisilta osin alueellisiin ja paikallisiin projekteihin siten, ettei niitä vastaan ole juurikaan esitetty kritiikkiä (vrt. Eräsaari 1999, 159; Mutka 1998, 54; Rinne 2009, 87 ja 161). Toiminnan tehokkuutta ja taloudellisuutta sekä vaikuttavuutta kuvaavat puhetavat muodostuivat säännöllisiksi valtakunnan tasolta tulevan ohjauksen ja ohjeistuksen seurauksena siten, että niitä toistettiin lähes kritiikittömästi alueellisissa ja paikallisissa projekteissa. Myös kehittämistyön teemat seurasivat valtakunnallista ohjeistusta eivätkä mahdollistaneet niistä poikkeavia kohteita.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja sosiaalityön kehityshankkeet sekä uuden julkisjohtamisen mukaisten toimintatapojen omaksumisen kunnallisiin organisaatioihin mahdollistivat yhdessä eräänlaisen tehokkuusdiskurssin muodostuminen. Tehokkuuden parantamiseksi tarvittiin myös taloudellisuutta, vaikuttavuutta ja mitattavuutta koskevia puhetapoja, jotka liittyvät sanottuun tehokkuusdiskurssiin.

6.2 Vastapuheen sisältö

Koivusalon mukaan (2012, 49) Foucault'n vallan genealogisessa projektissa oli alun perin kysymys paikallisen, epäkeskitetyn ja alistettujen tietojen paluusta haastamaan keskitetyn ja hallitsevan tiedon muotoja. Genealoginen projekti tähtäsi näiden tietojen kapinaan institutionaalisten tietämysten valtavaikutusta vastaan. Pyrkimyksenä oli vapauttaa paikallinen ja epäkeskitetty tieto alisteisesta asemastaan. Tämän tutkimuksen perusteella suomalainen sosiaalityön kapina uusliberalismia ja New Public Management -doktriinia vastaan on jäänyt kohtuullisen vaisuksi.

Tässä tutkimuksessa tarkastellun vastapuheen tärkeyttä on korostettu (Eräsaari 2006, 87;) ja toisaalta sen vähäisyyttä on hämmästely (Kallio 2010, 24;). Kritiikin vähäisyyteen johtaneiden syiden osalta palaan asiaan pohdintaosuudessa.

Vastapuhe on kohdistunut yleisellä tasolla hyvinvointivaltion rapautumiseen ja sosiaalipoliittiseen suunnanmuutokseen. Seurauksena on ollut tuloerojen kasvu sekä köyhyyden lisääntyminen. Myös terveyserot eri kansalaisryhmien välillä ovat lisääntyneet. Tämä näkyy jopa eri yhteiskuntaluokkien eliniänodotuksessa. Viimesijainen toimeentuloturva ja muut sosiaaliedut, joita 1990-luvun laman yhteydessä leikattiin, ovat jääneet pysyvästi alhaiselle tasolle.

Sosiaalityön osalta on erityisesti huomiota kiinnitetty siihen, että sille asetetut vaatimukset toiminnan tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta ovat ristiriidassa asiakkaiden kokonaisvaltaista kohtaamista painottavan ammattietiikan kanssa. Tämä on johtanut siihen, että sosiaalityöntekijöiden mahdollisuudet tehdä ammattieettisesti vastuullista auttamistyötä ovat heikentyneet. Edelleen on katsottu, että uuden julkisjohtamisen mukanaan tuomat ajattelutavat ja käytännöt asiakkaiden arjen

todellisuudesta johtavat yhteiskunnallisten ongelmien yksilöllistämiseen. Sosiaali- ja terveystieteelliset linjaukset ovat korostaneet kansalaisen omavastuuta, omaa aktiivisuutta ja oman elämän hallintaa sekä viime kädessä yksilön omaa vastuuta ongelmallisesta elämäntilanteestaan.

Sosiaalityöhön kohdistuvat tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta koskevat vaatimukset ovat tuoneet sosiaalityöntekijöille uudenlaisen selontekovelvollisuuden, joka edellyttää työn muuttamista mitattavaksi ja laskettavaksi. Tämä lisää kirjaamistarvetta ja siten myös byrokraattisen työn osuutta, mikä on pois asiakkaan kanssa tehtävästä työstä. Vaatimukset edellyttävät myös tieteelliseen näyttöön perustuvien menetelmien käyttämistä, jotka saattavat tarjota ratkaisuksi standardisoituja ja rationaalisia menettelytapoja, joita voidaan pitää sosiaalityön kannalta vähemmän toivottavina.

Sosiaalityön markkinoistuminen on johtanut myös sen oikeudellistumiseen ja sopimuksellistumiseen, jotka edellyttävät asiakkaalta aktiivisuutta oikeuksiensa saamiseksi ja niiden toteuttamiseksi. Myöskään palveluiden ulkoistamisen ja yksityistämisen ei ole aina nähty koituvan asiakkaan parhaaksi.

6.3 Sosiaalityö uusliberaalin julkisjohtamisen valta-tiedon tuottajana

Foucault'n ajatuksia mukaillen olen ottanut tarkastelun kohteeksi sosiaalityön projekteissa tuotetun tiedon aseman sen valta-tiedon tuottajana, joka osaltaan on mahdollistanut uusliberalististen ja uuden julkisjohtamisen sisältävien puhetapojen mukaisten diskursiivisten käytäntöjen muodostumisen. Näiden puhetapojen mukaiset käytännöt voivat muodostaa osan sellaisesta hallinnallisuuden dispositiivista, joka yhdistää vallan kurinalaistavia käytäntöjä ja niitä tukevia tiedonmuotoja (vrt. Koivusalo 2012, 156 - 157). Tässä hypoteesissa sosiaalityön tuottama tieto ja sen siirtyminen käytäntöihin mahdollistaisivat tehokkuusvaatimusten haitallisten seurausten siirtymisen sosiaalityön asiakastyöhön.

Leena Eräsaari (2006, 87) on kritisoinut sitä, että New Public Management ei ole edes kriittisten yhteiskuntatieteilijöiden keskuudessa noussut kovin tunnetuksi sekä erityisesti sitä, että uuden julkisjohtamisen rantautumista ja vaikutuksia sosiaalipolitiikan ja

sosiaalityön alueille ei ole juurikaan tarkasteltu. Ulla Mutka (1998, 53) on todennut, että julkisen sektorin talous- ja kustannuskriisi ja sitä seuranneet suuret budjettileikkaukset, pyrkimykset markkinaohjauksen vahvistamiseen, palvelurakenteiden uudistamiseen ja toimintojen taloudellisuuden ja tuloksellisuuden tehostamiseen ovat tuoneet sosiaalityöhön paljon uutta ihmeteltävää. Mutka aloittaa sosiaalityön muutoshaasteiden analyysin tarkastelemalla asioita, jotka näennäisestä uutuudestaan huolimatta ovat tuntuneet löytäneen luontevan paikkansa asiantuntija-sosiaalityöntekijöiden jokapäiväisessä ajattelussa ja toiminnassa. Haastateltavat olivat lähes yksimielisiä siitä, että taloudellisuuden, tehokkuuden ja suorituskykyisyyden kysyminen ja arviointi on aivan paikallaan ja tärkeää myös sosiaalityössä.

Sosiaalityön käytäntöjen ja tutkimuksen nopea sopeutuminen sosiaalityön markkinoistumista, tehokkuutta ja taloudellisuutta edellyttäviin puhetapoihin saattaa kertoa myös sen osallisuudesta uusliberaalien ja uuden julkisjohtamisen mukaisten puhetapojen vakiintumisen sosiaalihuollossa ja -työssä. Foucault'n ajatuksia (vrt. Koivusalo 2012, 156 - 157) soveltaen, uusliberalististen käytäntöjen ja uuden julkisjohtamisen mukaisten puhetapojen nopea juurtuminen julkiseen hallintoon ja sosiaalityöhön on edellyttänyt myös sitä tukevaa sosiaalityön tiedonmuodostusta, joka on osaltaan tehnyt mahdolliseksi taloudellisten ja tehokkuutta vaativien puhetapojen muodostumisen diskursiiviseksi käytännöiksi.

Tuija Kotiranta on (2008, 161) pohtinut kriittisesti AKKU-loppuraportin sisältöä. Akku-tutkimus oli vuosina 1999–2004 toteutettu tutkimus aktivointitoiminnan kannalta keskeisen lain eli kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain arviointitutkimus, johon Kotirannan väitöskirja vuodelta 2008 perustuu. Väitöskirjassaan (em.) Kotiranta asettaa kysymyksen siitä, miksi he eivät käyneet loppuraportissa syvällisemmin läpi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain tausta-ajattelua, ja vastauksena itse asettamaansa kysymykseen katsoo sen johtuneen ajan puutteesta sekä joiltain osin arkuudesta ja jopa itesesensuurista. Sosiaali- ja terveysministeriö oli tilannut tutkimuksen sosiaalialan tutkimus- ja kehittämiskeskukselta (STAKES) tulossopimuksen yhtenä osana. Keskusteluissa tutkijoille oli korostettu monta kertaa, että tutkimuksen tarkoitus oli tuottaa riippumatonta tietoa, jota ministeriöt sitten käyttävät itse harkitsemallaan tavalla. Kotirannan tulkinnan mukaan olennaisin asia kysymyksessä on se:

”että otimme lain ikään kuin annettua. Lähdimme siitä, että lain tarkoitus oli hyvä, emme kyseenalaistaneet sitä. Emme lähteneet arvioimaan lakia sinänsä emmekä lähteneet hakemaan sen ristiriitaisuuksia.”

Edellä oleva sitaatti on oivallinen esimerkki tutkijan esimerkillisestä itsekritiikistä, mutta myös yhdestä tapahtumakulusta, jonka seurauksena sosiaalityön tuottama tieto voi olla osallisena sen valta-tiedon tuottajana, jolla ylläpidetään ja vahvistetaan kurinpidon diskursiivisia käytäntöjä sosiaalityössä. 1980-luvulta lähtien Suomen hallitusohjelmien sisältämiä tavoitteita on pyritty edistämään erilaisilla sosiaalialan ohjelmilla, hankkeilla ja projekteilla, joiden puhettavat, tavoitteet ja sisällöt ovat joutuneet mukautumaan julkishallinnon uudistamisen ja uuden julkisjohtamisen retoriikkaan ja arvomaailmaan.

Sosiaalialan ammatilliset professiot ovat puolustautuneet managerialistista kritiikkiä vastaan uusilla professionaalisilla ideologioilla, joita ovat muun muassa olleet asiakaskeskeisyyden korostaminen, asiakkaan vaikutusmahdollisuuksien ja osallisuuden lisääminen ja ammatinharjoittamisen refleksiivisyyden korostaminen (Julkunen 2004, 173).

Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole ollut mahdollista perehtyä sosiaalialan valtakunnallisten kehityshankkeiden seudullisten ja paikallisten projektien sisältöihin siinä laajuudessa, että olisi mahdollista tehdä luotettavia johtopäätöksiä niiden osuudesta sosiaalityön tehokkuutta, taloudellisuutta ja vaikuttavuutta koskevien diskurssien muodostumiseen diskursiivisiksi käytännöiksi. Myöskään muuttuneiden puhetapojen vaikutuksesta sosiaalityön käytäntöihin ja asiakastyöhön ei suppean esityksen perusteella ole perusteltua tehdä päätelmiä enempää kuin jäljempänä vapaamuotoisessa pohdintaosuudessa luonnostelen.

7. POHDINTA

Tutkimukseni luotettavuuden osalta on hyvä korostaa sitä, että Foucaultlainen tiedon arkeologinen lähestymistapa ei lähtökohtaisesti sisällä diskurssin sisältämien lausumien totuudellisuuden tai kätkeytyjen tarkoituksien tulkintaa. Tiedon arkeologisen analyysin tavoitteena on tutkia lausumien ilmestymistä diskurssiin ja niiden säännöllisyyttä sekä näiden säännöllisyyksien mahdollisesti muodostamia diskursiivisia käytäntöjä, jotka määrittelevät mistä asemasta ja minkä sisältöisiä lausumia diskurssissa voi esittää.

Vallan genealogisella analyysillä voidaan puolestaan etsiä itsestäänselvyyksien takaa niitä diskursiivisia valta-tieto muodostelmia, jotka välittävät diskurssin sisältämiä asioita käytäntöihin. Näiden verkostojen näkyväksi tekemisen voidaan ajatella myös selittävän, miksi toisista diskursseista tulee diskursiivisia käytäntöjä tai toisten kohtalona on jäädä vastapuheen asemaan. Tämä kaikki yhdessä aineistoni harkinnanvaraisen otannan kanssa tarkoittaa sitä, että edellä oleva tutkimukseni muodostaa enimmilläänkin Foucaultlaisessa viitekehyksessä tehdyn yhdenlaisen tulkinnan tehokkuusdiskurssin saavuttamaan valta-asemaan myös sosiaalityön tiedontuotannossa ja mahdollisesti jopa käytännöissä.

Vallan genealoginen pohdintani puheena olevan markkinadiskurssin muodostumisesta pitää sisällään myös sosiaalityön sisältä tuotetun tiedon ja sen noudattamien käytäntöjen aseman diskursiivisen käytännön muodostumisen mahdollistajana sekä tutkimuksen kohteena olevan vastapuheen merkityksen yhtenä vastarinnan muotona. Tältä osin tulee muistaa, että edellä kerrotuin tavoin sosiaalityön eräänä taktiikoina vastustaa markkinalogiikkaan perustuvaa diskurssia on ollut lähestyä muutoksia ensisijaisesti ammatillisesta orientaatiosta käsin (Rinne 2009, 169) tai toisaalta niin kutsutulla vaikenemisen kulttuurilla (Mutka 1998, 121 - 128; Raunio 2000, 45). Pyrkimyksenä oli korostamalla sosiaalityön ammatillisuutta ja asiakaskeskeisyyttä vaikuttaa siihen, että muutokset eivät muodostuisi asiakkaille haitallisiksi sekä, että muutoksia koskevalla kehitystyöllä voitaisiin saavuttaa lisäarvoa myös asiakkaille. Nämä taktiikat, vaikka niitä on vaikea lukea vastapuheeksi, ovat kuitenkin tulkittavissa eräänlaiseksi vastarinnan muodoksi.

Uusliberalismia ja uutta julkisjohtamista ihannoivat diskurssit tarvitsivat vahvistuakseen totuudellisia puhetekoja, joilla voidaan systemaattisesti tuottaa totuuksia, jotka sitten

organisoidaan tieteiksi (Dean 1997, 64). Foucault'laisessa tutkimuksessa ollaankin kiinnostuneita niin kutsutuista vakavista puhetapahtumista, joilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi jonkun auktoriteettiasemassa olevan henkilön puhetta asemansa antaman yhteiskunnallisen vallan edustajana (Husu 1995, 44). Näiden puhetekojen merkityksenä on se, että ne ottavat erilaisia teemoja tarkastelun kohteeksi ja esittävät niistä totuudellisia väittämiä. Totuudelliset diskurssit tarvitsevat tukea myös institutionaalisista ja hallinnollisista käytännöistä, jotka organisoivat puhumisen ja tekemisen tapoja. Yhdessä nämä kietoutuvat sommitelmiksi, jotka muodostuvat hyvin monenlaisista aineksista kuten asiantuntijuuksista, hallinnollisista käytännöistä, laeista, strategioista ja ohjelmista sekä niiden laatijoista ja auktoriteeteista (Dean 1997, 65).

Sosiaalityön tiedontuotannon osallistuminen edellä mainittujen sommitelmien tiedontuotannossa ja käytännöissä tapahtui tämän tutkimuksen mukaan sosiaalialan kehittämiseen tähtäävissä alueellisissa ja paikallisissa hankkeissa ja projekteissa, joiden teemat seurasivat valtdiskurssissa lausuttuja ”vakavia puhetapahtumia”. Toisaalta puhetapojen muutos johtui mukautumisesta kunnallisten johtamisjärjestelmien muutoksiin.

Sosiaalityön mukautumista ja kritiikin puutetta markkinoistumista koskeviin sekä sosiaalipalvelujen tehokkuus- taloudellisuus- ja vaikuttavuusvaatimuksiin on selitetty vaikenemisen kulttuurilla (Mutka 1998, 121 - 128), toimintakulttuurin sisäänrakennetulla byrokraattisella kuuliaisuudella ja käytännöllisellä suhtautumisella palvelujen järjestämisvelvollisuuteen (Rinne 2009, 160), uskolla hallinnan järjen yliveraisuuteen (Eräsaari 1999, 159) ja sosiaalityön profession vahvistamista koskevilla pyrkimyksillä (Mutka 1998, 158).

Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön sisältä noussut ja edellä kerrotuin tavoin vähäiseksi jäänyt vastapuhe pyrki kritisoimaan ja tekemään näkyväksi sitä asiakkaisiin ja työntekijöihin kohdistuvaa epäoikeudenmukaisuutta, jonka aiheuttajaksi vastapuheessa katsottiin uusliberalistinen politiikka ja erityisesti New Public management -doktriini.

Foucault'laisen vallan genealogisen teorian mukaan liberaalis-demokraattinen hallinta tarvitsee mahdollisuusehtonaan myös sosiaalialan toimijoiden tuottamaa tietoa ja käytäntöjä eräänlaisena vallan ja kansalaisten väliin asettuvana suhteena, joka pitää yllä etäisyyttä poliittisen vallan muodollisten elinten ja niitä toteuttavien käytännöllisten toimenpiteiden

välillä. Asiantuntijatiedolla on näin tärkeä osuus niissä problematisoinneissa ja ”vakavissa puhetapahtumissa”, jotka muodostavat hallinnoinnin kohteita ja niitä muotoilevia ohjelmia sekä niitä tekniikoita, joilla edellä mainittuja pyritään toteuttamaan (Miller & Rose 1997, 120).

Miller ja Rose (em., 122) väittävätkin, että sosiaalivakuutus ja sosiaalityö ovat ne kaksi pääasiallista teknologiaa, jotka tulevat uusliberalistista hallintorationaalisuutta ja panevat sitä täytäntöön. Sosiaalityön osalta sen väitetään tapahtuvan siten, että se asettaa eräänlaisen valvomissuhteen asiantuntijan ja sellaisen yksilön välille, joka ei kykene lunastamaan yhteiskuntasopimukseen liittyviksi katsottavia velvoitteitaan.

Sosiaalipolitiikan ja edelleen sosiaalityön diskursiiviset säännöt ovat edellä kerrotuin tavoin luonteeltaan strategisia ja taktisia sekä edellyttävät mahdollistuaakseen myös sosiaalialan sitä tukevaa tietoa. Tästä huolimatta edellä olevaa tutkimustani ei kannata lukea suppean piirin junailemana salaliittoteorianana, jolla uusliberalistiseen ajatteluun perustuvia puhetapoja ja käytäntöjä on hivutettu suomalaisen sosiaalityöhön. Puhetapojen yleistymistä ja säännöllistymistä on toki nopeutettu ja varmistettu välttämättömyyden retoriikalla ja totuudellisilla väittämillä, mutta tässäkin tiedon kohde ja tieto-vallan yhteydet hajoavat lukuisiksi tapahtumien, sattumien ja kamppailujen sekä tiedon ja vallan yhteen kietoutumiksi (Hänninen & Karjalainen 1997, 7).

Kyseessä voidaan ajatella olevan hallinnallisuuden dispositiivin (Koivusalo 2012, 177) vahvistumisesta, joka muodostuu joukosta diskursiivisia, juridisia, hallinnollisia ja institutionaalisia lausumia ja käytäntöjä, joilla pyritään koordinoimaan eri toimintapiirien käyttäytymistä siten, että ne omaehtoisesti sopeutuvat lisääntyvään määräysvaltaan samalla, kuin vapaus valintojen tekemiseen näyttäisi näennäisesti kasvavan (Dean 1997, 68). Osansa tästä uudenlaisesta hallinnallisuudesta saavat sekä asiakkaine ovat kansalaiset että heitä palvelevat sosiaalityöntekijät.

Sosiaalityön kannalta on merkitsevää se, että tiedostetaan uusliberalistisiksi katsottavien aatesuuntausten ja New Public Management doktriinin vaikutukset ja uhat eettis-ammattillisen sosiaalityön tekemiselle ja kehittämiselle. Yhteiskunnallisten murrosten lupaama jatkuva muutos ja puhetapojen koventuminen edellyttävät myös sosiaalityötä avointa vastarintaa ja vastapuhetta. Hallinnallisuuden verkostoissa ja sommitelmissa

mukana olemiselle ei todellisuudessa liene vaihtoehtoja, joten avoimen vastarinnan lisäksi tarvitaan myös muunlaista vaikuttamistyötä.

Sosiaalityön asiakkaiden ja ammattilaisten kannalta ratkaisevammaksi seikaksi saattaa muodostua se, pystyykö sosiaalityö teoreettisesti ja ammatillisesti kehittämään omaehtoisesti tietoperustaansa ja ammatillisia käytäntöjään siten, että se pystyy vastaamaan tässäkin tutkimuksessa esiin tulleisiin haasteisiin. Käsittääkseni tämä voisi tarkoittaa reflektiivisen ammatillisuuden täydentämistä sellaisella kriittisyydellä, joka huomioi asiakkaan autonomisen toimijuuden sekä sosiaalisiin suhteisiin liittyvän vallan (vrt. Karvinen-Niinikoski 2010, 272). Pelkän valta-analyysin varaan sosiaalityön tulevaisuutta en kuitenkaan rohkenisi laskea ja katsoisinkin, että siihen tarvitaan avointa ja kriittistä keskustelua sosiaalityön toimintaedellytysten muun muassa tässä tutkimuksessa mainituista muutoksista sekä niiden edellyttämistä tutkimus- ja kehittämistarpeista.

LÄHTEET

- Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus 2.0. Riika: Vastapaino.
- Alhanen, Kai (2007) Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault'n filosofiassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Dean, Mitchell (1994) Critical and effective histories. Foucault's methods and historical sociology. Lontoo: Routledge.
- Dean, Mitchell (1997) Köyhyyden hallinnoinnin genealogia. Teoksessa Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (Toim.) Biovallan kysymyksiä. Tampere: Gaudeamus.
- Eräsaari, Leena (2006) New Public Management on julkisen sektorin vääryyksiä. Teoksessa Helne, Tuula & Laatu, Markku (Toim.) Vääryyskirja. Vammala: Kela.
- Eräsaari, Leena (2011) Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (Toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäjillä. Helsinki: THL.
- Eräsaari, Risto (1999) Arviointi ja asiantuntijuus. Tampere: Gaudeamus.
- Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998) Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Foucault, Michel (2010) Sanat ja asiat. Helsinki: Gaudeamus. Ranskankielinen alkuteos (1966) Les Mots et les choses. Editions Gallimard.
- Foucault, Michel (1980) Tarkkailla ja rangaista. Keuruu: Kustannusosakeyhtiö Otava. Ranskankielinen alkuteos (1975) Surveiller et punir. Editions Gallimard.
- Forma, Pauli, Kuivalainen, Susan, Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu (2007) Kuinka hyvinvointivaltio kesytetään? Julkisen sektorin uudistaminen ja hyvinvointipalvelujen muutos Pohjoismaissa. Turku: Turun yliopiston Sosiaalipolitiikan laitoksen julkaisuja B32/2007.
- Gill, Stephen (2011) Valta ja vastarinta uudessa maailmanjärjestyksessä. Helsinki: Gaudeamus.
- Hallitusohjelmat (elektroninen aineisto <http://valtioneuvosto.fi/tietoa-valtioneuvostosta/hallitukset/hallitusohjelmat/fi.jsp>) Käytetty 8.4.2013.
- Holkeri (30.4.1987 - 26.4.1991)
- Aho (26.4.1991 - 13.4.1995)
- Lipponen (13.4.1995 - 15.4.1999)
- Lipponen II (15.4.1999 - 17.4.2003)
- Jäätteenmäki (17.4.2003 - 24.6.2003)
- Vanhanen (24.6.2003 - 19.4.2007)
- Vanhanen II (19.4.2007-22.6.2010)
- Kiviniemi (22.6.2010-22.6.2011)
- Katainen (22.6.2011-)
- Harvey, David (2008) Uusliberalismin lyhyt historia. Tallina: Vastapaino.

Haveri, Arto (2002) Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon Tutkimus. Volume 21. Number 1. 4-19.

Haverinen, Riitta (2003) Laatudokumentit ja suomalainen sosiaalipalvelujen modernisaatio. Helsinki: Yhteiskuntapolitiikka 68 (2003):4.

Haverinen, Riitta (1999) Palvelusitoumukset ja hyvinvointivaltion palvelujärjestelmän käänne. Helsinki: Stakes.

Hellsten, Katri (2011) Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua? Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (Toim.) Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL.

Husa, Sari (1995) Foucaultlainen metodi. Tampere: Filosofinen aikauslehti Niin & Näin 3/95.

Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (1997) Biovallan kysymyksiä. Tampere: Gaudeamus.

Ilmonen, Kari (2007) Muuan diskurssianalyysi. Esimerkkinä Chydenius-insitituutin vaikuttavuustutkimus. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (Toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Juva: PS Kustannus.

Jokinen, Arja, Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1999) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino.

Juhila, Kirsi (2005) Oikeuksista velvollisuuksiin, tuesta kontrolliin? Teoksessa Tutkiva sosiaalityö. Kunnallisen sosiaalityön muuttuva paikka 2000-luvun Suomessa. Sosiaalityön tutkimuksen seura.

Juhila, Kirsi (2009) Sosiaalityön selontekovelvollisuus. Janus 4/2009. Helsinki: Sosiaalipoliittinen yhdistys ry.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2008a) Yhteisvastuusta julkisen vastuun prioriteetteihin. Teoksessa Niemi, Petteri & Kotiranta, Tuija (Toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Tampere: Gaudeamus.

Julkunen, Raija (2008b) Sosiaalipolitiikan kansalainen: Aktivoitu, valtaistettu, vastuutettu, hylätty? Teoksessa Niemi, Petteri & Kotiranta, Tuija (Toim.) Sosiaalialan normatiivinen perusta. Tampere: Gaudeamus.

Jylhäsaari, Jussi (2009) Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa. Tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista? Acta Wasaensia 212. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Kaljunen, Leena (2011) Johtamisopit kuntaorganisaatiossa – diskursiivinen tutkimus sosiaali- ja terveystoimesta 1980 –luvulta 2000 –luvulle. Lappeenranta: Lappeenrannan teknillinen yliopisto.

Kallinen-Kräkin, Salme (2008) Sosiaalialan kehittämishanke 2003-2007. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008:6. Helsinki: STM.

Kallio, Johanna (2010) Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet 1996-2006. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kantola, Anu (2002a) Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990 –luvun talouskriisissä. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Kantola, Anu (2002b) Julkiset palvelut tienhaarassa. Teoksessa Kantola, Anu & Kautto, Mikko (Toim.) Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000 –luvulla. Helsinki: Edita.

Karvinen-Niinikoski, Synnöve (2010) Ongelmanratkaisuperinne ja kriittinen ammatillisuus sosiaalityössä. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (Toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Tampere: Gaudeamus.

Kautto, Mikko (2002) Hyvinvoinnin valinnat. Teoksessa Kantola, Anu & Kautto, Mikko (Toim.) Hyvinvoinnin valinnat. Suomen malli 2000 –luvulla. Helsinki: Edita.

Kautto, Mikko (2004) Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Helsinki: Yhteiskuntapolitiikka 69 (2004):1.

Kiander, Jaakko (2001) Laman opetukset. Suomen 1990 –luvun kriisin syyt ja seuraukset. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuslaitos.

Kiviniemi, Kari (2007) Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Rainer (Toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Juva: PS Kustannus.

Kivivuori, Janne (2008) Rikollisuuden syyt. Jyväskylä: Nemo.

Koskiahho, Briitta (2008) Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere: Vastapaino.

Koivisto, Ida (2011) Hyvän hallinnon muunnelmat. Sastamala: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 304.

Koivusalo, Markku (2012) Kokemuksen politiikka. Michel Foucault´n ajattelujärjestelmä. Helsinki: Tutkijaliitto.

Kotiranta, Tuija (2008) Aktivoinnin paradoksit. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Kotkas, Toomas & Kalliomaa-Puha, Laura (2012) Oikeudellisia näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiskeskusteluun. Teoksessa Mikkola, Hannamari, Blomgren, Jenni & Hiilamo, Heikki (Toim.) Kansallista vai paikallista? Tampere: Kelan tutkimusosasto.

Laine, Timo (2007) Miten kokemuksia voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (Toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Juva: PS Kustannus.

Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (2010) Asiakkuus sosiaalityön ydinteema. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (Toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.

Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi – Suomen kansallinen toimenpideohjelma 2005-2008. Helsinki: Valtionvarainministeriön kansantalousosasto. Taloudelliset ja poliittiset katsaukset 3a/2005.

Lähdesmäki, Kirsi (2003) *New Public Management ja julkisen hallinnon uudistaminen*. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Miller, Peter & Rose, Nikolas (1997) *Köyhiä ohjelmoimassa – köyhyyslaskelma ja asiantuntijatieto*. Teoksessa Hänninen, Sakari & Karjalainen, Jouko (Toim.) *Biovallan kysymyksiä*. Tampere: Gaudeamus.

Mutka, Ulla (1998) *Sosiaalityön neljäs käänne*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Mänttari-Van Der Kuip (2013) *Julkinen sosiaalityö markkinoistumisen armoilla*. Helsinki: *Yhteiskuntapolitiikka* 78 (2013):1.

Mäntysaari, Mikko (1988) *Sosiaalityön todellisuus sosiaalitoimistoissa. Kontrollin elementit sosiaalityön asiakkaiden avustamisessa*. Tampere: Tampereen yliopisto. *Sosiaalipolitiikan laitos*.

Niemelä, Mikko (2008) *Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Parashankkeeseen*. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 102. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna, Honkatukia, Päivi, Karma, Hanna & Ruuskanen, Minna (toim.) 2006. *Oikeuden tekstit diskursseina*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna, Honkatukia, Päivi & Ruuskanen, Minna (2006) *Diskurssianalyysi ja oikeuden tekstit*. Teoksessa Niemi-Kiesiläinen, Johanna, Honkatukia, Päivi, Karma, Hanna & Ruuskanen, Minna (toim.) 2006. *Oikeuden tekstit diskursseina*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Nygård, Toivo (1985) *Irtolaisuus ja sen kontrolli 1800 –luvun Suomessa*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Niemi-Kiesiläinen, Johanna (2006) *Diskurssianalyysiä käytännössä*. Teoksessa Niemi-Kiesiläinen, Johanna, Honkatukia, Päivi, Karma, Hanna & Ruuskanen, Minna (toim.) 2006. *Oikeuden tekstit diskursseina*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Nikko, Anneli (2007) *Dekonstruktio kvalitatiivisessa tutkimuksessa: Piilomerkitysten ja ristiriitojen etsintä ja tulkinta*. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Rainer (Toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II*. Juva: PS Kustannus.

Oulasvirta, Lasse, Ohtonen, Jukka & Stenvall, Jari (2002) *Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä*. Helsinki: STM.

Pajukoski, Merja (2011) *Muuttuvat sosiaaliset oikeudet*. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (Toim.) *Sosiaalipolitiikka – Hukassa vai uuden jäljillä*. Helsinki: THL.

Patomäki, Heikki (2007) *Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot*. Vantaa: Dark Oy.

Pekkarinen, Elina (2010) Sosiaalialan arvojohtajat ja muutoksen managerit. Laadullinen katsaus sosiaalialan johtamisen tutkimuksesta. Helsinki: THL.

Peltonen, Matti (2008) Mikä on dispositiivi? Helsinki: Tieteessä tapahtuu 7/2008.

Pohjola, Anneli (2010) Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Laitinen, Merja & Pohjola, Anneli (Toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.

Pohjola, Anneli (2012) Tutkimukseen perustuva vaikuttavuus. Teoksessa Pohjola, Anneli, Kemppainen, Tarja & Väyrynen, Sanna (Toim.) Sosiaalityön vaikuttavuus. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Puusa, Anu & Juuti, Pauli (toim.) 2011. Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Vantaa: Johtamistaidon opisto.

Puusa, Anu & Juuti, Pauli (2011) Laadullisen lähestymistavan yleistymisen kulttuurinäkökulman myötä. Teoksessa Puusa, Anu & Juuti, Pauli (toim.) 2011. Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Vantaa: Johtamistaidon opisto.

Pääkkönen, Erkki (2008) Saamelainen etnisyys ja pohjoinen paikallisuus – Saamelaisten etninen mobilisaatio ja paikallisperustainen vastaliike. Rovaniemi: Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta.

Rajavaara, Marketta (2007) Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Raunio, Kyösti (2000) Sosiaalityö murroksessa. Tampere: Gaudeamus.

Raunio, Kyösti (2010) Onko näyttöön perustuvalla käytännöllä tulevaisuutta sosiaalipalveluissa. Helsinki: Janus 18 (4) 2010.

Riihinen, Olavi (2011) Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi – hyvinvointivaltio koetuksella. Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (Toim.) Sosiaalipolitiikka - hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL.

Rinne, Päivi (2009) Matkalla muutokseen. Sosiaalialan projektitoiminnan perustelut, tavoitteet ja toimintatavat Sosiaaliturva –lehden kirjoituksissa 1990 –luvulla. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.

Ruuskanen, Minna (2006). Tuomioistuinratkaisut diskurssianalyysin kohteena. Teoksessa Niemi-Kiesiläinen, Johanna, Honkatukia, Päivi, Karma, Hanna & Ruuskanen, Minna (toim.) 2006. Oikeuden tekstit diskursseina. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Ryynänen, Aimo (1999) Muuttuva kunnallisoikeus. Tampere: Tammer-Paino Oy.

Satka, Mirja (2007) Huolenkantajat – Eilen, tänään, tulevaisuudessa. Teoksessa Satka, Mirja, Auvinen, Anja, Aho, Sulo & Jaakkola, Helena (Toim.) Huolenkantajat. Juva: PS-Kustanus.

Satka, Mirja (2011) Kvalitatiivinen arviointi ja sosiaalipalvelutyön vaikuttavuuden osoittaminen. Teoksessa Granholm, Camilla, Juvonen, Tarja & Jäppinen, Maija (Toim.) Sosiaalityön paikka tieteessä ja yhteiskunnassa. Helsinki: Sosiaalityön tutkimuksen seura.

Satka, Mirja (2011) Juhlaluento Jyväskylän yliopistossa 10.5.2011. <https://www.jyu.fi/ajankohtaista/arkisto/2011/05/.../attachment> käytetty 6.4.2013.

Siltaoja, Marjo & Vehkaperä, Mari (2011) Diskurssianalyysi johtamis- ja organisaatiotutkimuksessa. Teoksessa Puusa, Anu & Juuti, Pauli (toim.) 2011. Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Vantaa: Johtamistaidon opisto.

Sisäasiainministeriö (2005) Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue-, ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Helsinki: Sisäasiainministeriö 15/2005.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma. KASTE 2008-2011. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2008:6.

Skehill, Caroline (2004) History of the present of child protection and welfare social work in Ireland. Lewiston: The Edwin Mellen Press.

Säädöskokoelma (elektroninen aineisto www.finlex.fi):

Kuntalaki 17.3.1995/365

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtiosuudesta 3.8.1992/733

Suomen Perustuslaki 11.6.1999/731

Takala, Tuomo. & Lämsä, Anna-Maija (2001) Tulkitseva käsitetutkimus organisaatio- ja johtamistutkimuksen tutkimusmetodin vaihtoehtona. The Finnish Journal of Business Economics 2/2001. s. 371 – 390. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Toikko, Timo (2005) Sosiaalityön ideat. Johdatus sosiaalityön historiaan. Tampere: Vastapaino.

Tulevaisuusfoorumi 1998 –raportti. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 2/1999.

Tulevaisuusfoorumi 2000 –raportti. Valtioneuvoston kanslia. Helsinki: Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2000.

Wenneberg, Mikko, Oosi, Olli, Alavuotunki, Kaisa, Juutinen, Sirpa & Pekkala, Henrik (2008) Sosiaalialan kehittämishankkeen tavoitteiden saavuttamisen arviointi. Sosiaalialan kehittämishankkeen loppuarviointi. Osaraportti 2. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2008/7.

Valokivi, Heli (2008) Kansalainen asiakkaana. Tutkimus vanhusten ja lainrikkojien osallisuudesta, oikeuksista ja velvollisuuksista. Tampere: Tampereen yliopisto.

Väärälä, Reijo (2011) Sosiaalinen murroksessa – kuka meitä ohjaa? Teoksessa Palola, Elina & Karjalainen, Vappu (Toim.) Sosiaalipolitiikka – hukassa vai uuden jäjillä? Helsinki: THL.